



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Interesna skupina lokalnih interesov
Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

6

Številka: 411-02/15-6/
Ljubljana, 3. november 2015

EPA 782-VII

Interesna skupina lokalnih interesov in Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (*zainteresirani*) sta na skupni seji 2. novembra 2015, na podlagi 16. in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), oblikovali naslednje

P o r o č i l o

k Predlogu zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617) – nujni postopek

Interesna skupina lokalnih interesov in Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj sta obravnavali Predlog zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Interesna skupina in komisija sta se seznanili s predlogi amandmajev Skupnosti občin Slovenije, Združenja občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije ter pripombami mestnih občin Kranj in Koper.

Predlog zakona vsebuje rešitve, ki bodo omogočile tekoče in nemoteno izvrševanje proračunov za leti 2016 in 2017 in sledi vsebinskim okvirom Zakona o javnih financah, poleg tega povzema določbe prejšnjih zakonov, ki urejajo izvrševanje proračunov. Pri pripravi zakona je bilo treba upoštevati tudi to, da bi z neureditvijo nekaterih vsebin lahko nastala pravna praznina ali finančne posledice, ki bi onemogočile nemoteno izvrševanje državnega proračuna. Določbe, ki naj ne bi bile del tega zakona, se nanašajo predvsem na ukrepe za znižanje izdatkov na področju pokojninskega in socialnega varstva, znižanje subvencij občin za plačilo javnega vrtca, kadar je otrok vključen v vrtec izven matične občine, čeprav so na njenem območju zagotovljena prosta mesta, in zagotavljanje plačila zdravstvenega zavarovanja za socialno šibkejše vojne veterane. V 6. poglavju se ureja višina povprečnine in zagotavljanje sredstev občinam za sofinanciranje investicij. Pri urejanju tega področja je treba po mnenju predlagatelja razumeti, da mora Slovenija, dokler ne doseže strukturne uravnovešenosti javnih financ v skladu z Ustavo in Zakonom o fiskalnem pravilu, voditi javne finance tako, da bodo skladne z zahtevami Pakta za stabilnost in rast, ki ga sestavljata preventivni in korektivni del. Prvi določa referenčno hitrost približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju, korektivni del pa določa način ukrepanja za odpravo čezmernega primanjkljaja. Ker Slovenija že od 2009 presega dovoljeni primanjkljaj v višini 3 % BDP, se srednjeročna uravnovešenost presoja glede na določbe korektivnega dela in na tej podlagi sprejetega priporočila Sveta za odpravo čezmernega primanjkljaja. Ta zahteva znižanje primanjkljaja sektorja država in k izpolnitvi zahteve glede odprave čezmernega primanjkljaja se je zavezala Slovenija v Programu stabilnosti in v zadnjem poročilu o primanjkljaju in dolgu. Upoštevati je treba tudi to, da višji stroški zadolževanja in morebitna sankcija zaradi

neizpolnjevanja zavez lahko ponovno vodijo v sprejemanje ukrepov, s katerimi se znižujejo tudi sredstva ustavno varovanih pravic, posledično tudi za občine. Predstavnica Ministrstva za finance je poudarila, da Vlada z združenji občin še zmeraj vodi pogovore glede višine povprečnine, kar pomeni, da se bo v primeru sklenjenega dogovora 53. člen predloga zakona z amandmaji spremenil. Enako velja za 54. člen predloga zakona, ki omejuje finančno izravnavo, in 55. člen predloga zakona, ki določa višino sredstev za investicijske transfere. Občine se bodo lahko dodatno zadolžile tudi za lastni delež pri financiranju investicije, ki je sofinancirana iz proračuna EU, če ta zadolžitev ne preseže največjega obsega možnega zadolževanja iz drugega odstavka 10. a člena ZFO-1.

Predstavniki Ministrstva za javno upravo se je spraševal, ali slovenske občine nosijo večje breme javnofinančne krize od vseh drugih javnofinančnih blagajn. Po njegovem je odgovor ne. Zakon o financiranju občin je nastal 2006 in bil popravljen 2008, se pravi v času drugačne finančne situacije. Prva povprečnina je bila izračunana za 2009 in se je gibala okoli 550 evrov in šele četrto leto, ko je bila kriza evidentna in so bili javnofinančni prihodki drastično znižani, se je kriza odrazila na zmanjšanju povprečnine na 536 evrov. V preteklosti je kohezijski program občinam zagotavljal 600 mio evrov dodatnih razvojnih sredstev, do katerih občine zdaj niso več upravičene. Za povišanje povprečnine bi morala država (poleg 52 % dohodnine) doplačati iz državnega proračuna. Predstavnica Ministrstva za finance je dodala, da ZFO-1, v katerega posegamo že nekaj let, določa sistem in metodologijo izračuna povprečnine, ki občine v sistemu javnih financ postavlja v privilegiran položaj. Metodologija temelji na pretekli porabi občin, kar pomeni, več ko občine porabijo, višja je v naslednjih letih povprečnina. Že od leta 2011 po formuli izračunana povprečnina ni več uporabna, ker to pomeni preveliko obveznost za državni proračun. Predlog Vlade glede višine povprečnine temelji na dejstvih in izračunanih finančnih učinkih uveljavljenih ukrepov ter ocen večjih dodatnih obremenitev v naslednjem letu. Po mnenju predstavnikov Ministrstva za finance imajo občine še manevrski prostor za optimizacijo svojega poslovanja (npr. pri organizaciji skupnih služb, izvajanju GJS).

Združenja občin predlagajo amandmaje k 12. (zaključek leta), 32. (predplačila), 53. (povprečnina), 54. (omejitev sredstev nad primerno porabo), 55. (investicijski transferi), 58. členu (priprava finančnih načrtov uporabnikov proračuna), 63. (inšpekcijski nadzor) in 72. členu (subvencije občine za plačilo javnega vrtca) ter za novi 72. a člen (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča). Vlada z združenji občin ne vodi pogajanj, ampak pogovore, v sklopu katerih vsaka stran zastopa svoja stališča. Predsednik Združenja mestnih občin Slovenije je državne svetnike tudi seznanil, da so se predstavniki vseh treh združenj občin sestali tudi s predsednikom Vlade na temo financiranja lokalne samouprave in sprejeli so dogovor, da se ponovno ocenijo in evidentirajo stroški občin. Razkorak med vladno stranjo in združenji občin je v tem, da ima vsaka stran drugačna izhodišča glede možnosti za znižanje stroškov občin. Čeprav je bila povprečnina v višini 652 izračunana na podlagi ZFO-1 v času drugačnih finančnih razmer, to ne more biti razlog za tako drastični poseg Vlade, ki predlaga povprečnino v višini 519 oziroma 522 evrov. Za Združenje mestnih občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije, ki predlagajo povprečnino v višini 536 evrov, je vladni predlog nesprejemljiv. Poudarjajo, da morajo občine izvajati zakonske naloge in zato morajo tudi imeti sredstva. Pri tem je treba upoštevati tudi pričakovane stroške občin iz naslova učinkov predvidene sprostitev napredovanj javnih uslužbencev. Ko se Vlada pogaja s sindikati, npr. o plačah javnih uslužbencev ali določanju standardov na različnih področjih (npr. predšolska vzgoja, socialno varstvo), bi morali imeti v uvidu tudi občinske proračune, ki predstavljajo finančni vir. Ni problematična samo višina povprečnine, ampak tudi obseg investicijskih sredstev. Zadnji predlog Vlade glede sredstev za sofinanciranje investicij je, da bi bile občine upravičene do 2 % nepovratnih sredstev in do 3 % povratnih sredstev v obliki ugodnih kreditov oziroma dodatnega zadolževanja v proračunu države. Slednje pomeni, da bi se lahko dodatno zadolžile tudi občine, ki so na meji z zakonom dovoljenega zadolževanja. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, kako bodo prezadolžene občine ta sredstva vračale. V zvezi s predlogom Vlade, da bi občinam, pri katerih prihodki iz dohodnine

presegajo primerno porabo, pripadali prihodki iz naslova dohodnine le do višine primerne porabe, je bilo opozorjeno, da je bila omejitev sredstev nad primerno porabo sprejeta že v letošnjem letu kot začasni ukrep, kot kaže, pa ta ukrep postaja »trajno začasen«.

Interesna skupina in komisija podpirata predloge amandmajev združenj občin in njihove argumente za povišanje povprečnine na 536 evrov. Vladni predlog povprečnine v višini 519 oziroma 522 evrov ne odraža dejanskih stroškov občin za izvajanje zakonskih nalog, ki so bistveno višji od veljavne in predlagane višine povprečnine. Državni svetniki izpostavljajo opozorila, da občine že zdaj za financiranje zakonskih nalog porabljajo lastna sredstva, se notranje likvidnostno zadolžujejo in porabljajo zadnje rezerve. Državni svetniki tudi opozarjajo, da občine v sedanjih finančnih perspektivah praktično nimajo več dostopa do evropskih sredstev za investicije. Medtem ko bodo imele mestne občine možnost koriščenja evropskih sredstev v okviru strategij trajnostnega urbanega razvoja, ostale občine te možnosti ne bodo imele. V zvezi z navedbo predstavnikov predlagatelja zakona, da povprečnina v višini 522 evrov v naslednjih dveh letih ostaja v primerjavi z letom 2015 enaka, pa državni svetniki opozarjajo, da v tem znesku niso upoštevani pričakovani stroški občin zaradi napovedanih sprostitev napredovanj javnih uslužbencev.

V zvezi z ugotovitvijo, da primerna poraba v približno polovici občin ne zadošča za izvajanje zakonskih nalog in morajo za njihovo izvajanje zagotavljati sredstva iz drugih virov, tudi z zadolževanjem, interesna skupina in komisija poudarjata, da je to pokazatelj, da so nujne sistemske spremembe na področju lokalne samouprave, brez katerih pa ni moč nižati višine povprečnine. Prav tako opozarjajo, da še zmeraj nimamo dolgo pričakovane strategije razvoja lokalne samouprave.

Za izvajanje z zakonom določenih nalog, med njimi je veliko nalog, ki jih občine izvajajo zaradi uresničevanja zavez Slovenije do EU, je treba občinam zagotoviti sredstva. Če se na podlagi pogajanj Vlade s sindikati z zakonom določajo pravice (npr. sprostitev napredovanj uslužbencev v javnih zavodih, standardi na področju predšolske vzgoje, pravice na področju socialnega varstva), je treba občinam za financiranje uresničevanja teh pravic prav tako zagotoviti sredstva. Določanje dodatnih obveznosti občin brez zagotavljanja finančnih sredstev vodi v slabitev (finančne) avtonomije lokalne samouprave in posledično njeno uničevanje. Nezmožnost izvajanja zakonskih nalog čutijo ljudje, saj večino njihovih potreb zadovoljuje prav občine.

Interesna skupina in komisija tudi poudarjata, da je poseganje v sistemski Zakon o financiranju občin z Zakonom o izvrševanju državnega proračuna postala že praksa, pri čemer občine ugotavljajo, da se prikazani vladni izračuni o nižanju stroškov občin zaradi sprejetih in uveljavljenih ukrepov bistveno razlikujejo od izračunov občin. Kot poudarjajo na Ministrstvu za finance, so nekateri učinki pogojni, saj so vezani na izvedbo novih investicij v občinah, velika večina učinkov uveljavljenih ukrepov pa ne pomeni avtomatičnega znižanja finančnih obveznosti občin, ampak pomeni, da morajo občine aktivno izkoristiti ukrepe oziroma mehanizme, ki jih nudi zakonodaja (npr. ukinitve pravne subjektivitete krajevnih skupnosti). V zvezi z ukrepom ukinjanja pravne subjektivitete krajevnim skupnostim, ki imajo veliko odgovornost, državni svetniki opozarjajo, da ta ukrep ne prinaša bistvenih prihrankov, ampak bi občine imele kvečjemu večje odhodke, saj bi morale občine zaposliti nove ljudi, da bi opravljali delo namesto sedanjih svetov krajevnih skupnosti, ki delajo praktično brezplačno. Državni svetniki opozarjajo, da je potreben napor vseh deležnikov za znižanje stroškov občin, pri čemer morajo biti finančni učinki nižanja stroškov občin enaki za vse občine.

Državni svetniki nasprotujejo dodatnemu nižanju obsega sredstev za sofinanciranje investicij občin, ki je občinam dodeljen na podlagi ZFO-1 in indeksa razvojne ogroženosti posamezne občine, saj bi najbolj prizadeli razvojno najšibkejšo občine. Prav tako opozarjajo na

neprimeren predlog Vlade, da bi se občinam, pri katerih primerni obseg sredstev presega primerno porabo, dodatno odvzelo sredstva za financiranje zakonskih nalog.

V povezavi z begunsko problematiko državni svetniki izpostavljajo obremenjenost občin, preko katerih vodijo migracijske poti, in njihovo skrb za splošno varnost, socialno varnost občanov in občank. Postavlja se vprašanje, kdo bo kril stroške prostovoljcev, npr. izpad dohodkov podjetij, v katerih so zaposleni gasilci.

V zvezi z zagotavljanjem sredstev za dvig mase plače in drugih prejemkov javnih uslužbencev je bil podan predlog, da Vlada pripravi spremembo zakonodaje, na podlagi katere bi se v javnih ustanovah, ki delujejo tudi na trgu (npr. izobraževalne institucije), del sredstev za dvig plač javnih uslužbencev zagotovil iz presežkov (dobroimetje), ki jih te ustanove ustvarjajo na trgu.

Interesna skupina in komisija sta sprejeli naslednja s k l e p a:

- 1. Interesna skupina in komisija podpirata argumente združenj občin glede finančnega položaja občin v povezavi s povprečnino ter predloge amandmajev Združenja mestnih občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Združenja občin Slovenije k predlogu zakona ter pozivata Vlado, da jih upošteva.**
- 2. Interesna skupina in komisija pozivata Vlado in združenja občin, da vložijo vse napore za doseg dogovora in razrešitev vseh odprtih vprašanj, ki so predmet pogajanj in predloga zakona.**

* * *

Za poročevalca na seji Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je bil določen državni svetnik Dušan Strnad.

Vodja Interesne skupine lokalnih interesov
Milan Ozimič, l.r.

Podpredsednik Komisije za lokalno samoupravo
in regionalni razvoj
Alojz Glavač, l.r.