



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

*Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
Interesna skupina lokalnih interesov*

5

Številka: 411-02/13-10/ EPA 1465-VI
Ljubljana, 15. oktober 2013

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (*zainteresirana komisija*) in Interesna skupina lokalnih interesov sta na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) oblikovali naslednje

P o r o č i l o

k Predlogu zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (ZIPRS1415) – nujni postopek

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta na skupni seji 14. oktobra 2013 obravnavali Predlog zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija in interesna skupina sta se seznanili s predlogom amandmajev Združenja občin Slovenije k 46. in 76. členu predloga zakona ter stališčem Skupnosti občin Slovenije k predlogu sprememb proračuna RS za leto 2014 in predlogu proračuna RS za leto 2015.

Članom komisije in interesne skupine sta **predstavnici Ministrstva za finance** obrazložili predlog zakona z vidika lokalnih skupnosti ter z odgovori na vprašanja dodatno pojasnili rešitve, ki se predlagajo za nemoteno in tekoče izvrševanje državnega proračuna. BDP bo po napovedih naslednje leto že tretje zaporedno leto drastično padel in se morajo tem javnofinančnim razmeram prilagajati vse javnofinančne blagajne (država, občine, pokojninska in zdravstvena blagajna). Realizacija prihodkov državnega proračuna je v letu 2012 manjša za 8% (indeks je 92%), v istem obdobju pa so se občinski proračuni povečali za 11% (indeks je 111%).

Kot novost je bila predstavljena rešitev v 7. členu predloga zakona, ki daje Vladi pooblastilo, da izredno razveljavi izvršljive odločbe, ki so jih občine prejele za koriščenje sredstev strukturne in kohezijske politike in s projekti zamujajo ter jih tudi ni mogoče končati do konca 2015, ter jih nadomesti z novimi projekti, za katere bo še možno koristiti evropska sredstva v okviru finančne perspektive 2007-2013. V zvezi

z določitvijo povprečnine za leto 2014 in 2015 v 45. členu predloga zakona je bilo državnim svetnikom pojasnjeno, da je Vlada leta 2012 z obema reprezentativnima združenjema občin sklenila dogovor o višini povprečnine za leto 2013 in 2014, medtem ko dogovora o povprečnini za leto 2015 še ni dosegla. Zato je za leto 2014 višina povprečnine določena v višini omenjenega dogovora (536 evrov), medtem ko je za leto 2015 nižja (525 evrov), saj je treba upoštevati ustavno določbo o fiskalnem pravilu (prihodki in izdatki morajo biti srednjeročno uravnoreženi). Vlada pričakuje, da bo vsaj do konca leta sprejela dogovor z reprezentativnimi združenji občin, za znižanje javnofinančnih izdatkov pa bo morala Vlada sprejeti še dodatne ukrepe, ki jih bodo deležne tudi občine. Zaradi zelo težke javnofinančne situacije se s 46. členom predloga zakona predlaga v naslednjih dveh letih dodatno nižanje investicijskih sredstev, in sicer na 2% skupne primerne porabe. Za vse projekte, za katere bodo občine pred uveljavitvijo zakona že imele sklenjene pogodbe z izvajalci in imajo kot vir financiranja določen investicijski transfer iz državnega proračuna na podlagi 21. člena Zakona o financiranju občin, prehodna določba 76. člena predloga zakona omogoča njihovo sofinanciranje projektov v višini sedaj veljavne zakonodaje. Občinam, ki imajo zaprto finančno konstrukcijo s temi sredstvi, se bodo po besedah predstavnice Ministrstva za finance sredstva tudi zagotovila.

Članom komisije in interesne skupine je bilo pojasnjeno, da so tekom obravnave predloga zakona oziroma proračunske razprave odprti za morebitne amandmaje, ki bi prinesli boljšo alternativno rešitev. Na Ministrstvu za finance se strinjajo, da ni možno v nedogled krčiti občinskih izdatkov brez spreminjanja obsega zakonskih nalog, vendar naj bi po njihovih informacijah občine same v nekem trenutku odstopile od predloga zakona za uravnoreženje javnih financ za občine, ki je bil pripravljen in je predvideval zmanjšanje stroškov za opravljanje zakonskih nalog.

Članom komisije in interesne skupine je bilo tudi pojasnjeno, da smo si s spremembo 148. člena Ustave zadali težko nalogo, saj bo imel sprejet zapis fiskalnega pravila (vsi izdatki ne smejo presežati prihodkov) velik vpliv na porabo državnega proračuna in občinske proračune tudi v prihodnjih letih. Strokovna služba Ministrstva za finance si je prizadevala za drugačen zapis fiskalnega pravila, saj zapis, da vsi izdatki ne smejo presežati prihodkov, pomeni nekaj drugega, kot če bi imeli zapisano npr., da vsi prejemki ne smejo presežati izdatkov ali vsi prihodki ne smejo presežati odhodkov. Ko bo rast BDP višja, bo to, v povezavi s fiskalnim pravilom, pomenilo, da bo treba še bolj varčevati in krčiti izdatke. Zaradi tega bi bilo bolj smiselno, da se s spremembami področne zakonodaje zmanjša obseg nalog občin in na ta način sprejmejo strukturni ukrepi, saj začasni ukrepi, ki bi jih sprejeli z zakonom za uravnoreženje javnih financ za občine, ne bi imeli statusa strukturnih ukrepov.

Letos je bilo v državnem proračunu za investicijske transfere načrtovanih 43 mio evrov, vendar jih je bilo do pred mesecem dni realiziranih 568.000 evrov oziroma sedaj okoli 2.6 mio evra. Čeprav se večina investicij realizira v zadnjih mesecih leta, obstaja dvom, da se bodo vsa razpoložljiva sredstva letos po 21. členu Zakona o financiranju občin v celoti realizirala. Prav tako je v občinah nizko črpanje evropskih sredstev.

Predstavniki Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je pojasnil, da je njihovo ministrstvo le izvajalec 21. člena Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1) in zato niso bili vključeni v pripravo sprememb zakona. V letošnjem letu so

uvedli računalniško aplikacijo, ki omogoča lažje prijavljanje projektov za sofinanciranje. Če bodo sredstva za letošnje leto ostala, bodo odprli aplikacijo že decembra in bodo lahko projekti odobreni že januarja naslednje leto, kar pomeni pravočasno podpisovanje pogodb. Do sedaj je iz naslova 21. člena ZFO-1 izplačanih okoli 2.6 mio evrov, pri čemer je dinamika izplačil od oktobra do decembra. Običajno je bila uspešnost črpanja teh sredstev 95-98%. Pojasnil je posledice vsebine 46. člena Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2013 in 2014: nobena občina ne zaostaja z investicijami za več kot leto dni; štiri občine ne bodo dobila sredstev po 21. členu ZFO-1, ker niso pravočasno vrnile evropskih sredstev zaradi nenamenske porabe.

Stališče Združenja občin Slovenije je predstavil njegov predsednik, ki je poudaril, da ZFO-1 v 21. členu določa obseg sofinanciranja investicij v višini 6% skupne primerne porabe, pri čemer je bilo že ob sprejemanju zakona določeno prehodno obdobje, ki pa se zaradi javnofinančne krize ni izteklo oziroma je z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju: ZUJF) višina pripadajočih sredstev iz naslova sofinanciranja investicij bila še naprej omejena na 4% skupne primerne porabe. Sredstva za sofinanciranje investicij v okviru veljavnega sistema financiranja občin ne predstavljajo dodatnih sredstev občinam, ampak ZFO-1 predvideva dva sklopa financiranja, primerno porabo in sofinanciranje investicij, pri čemer slednji temelji na indeksu razvojne ogroženosti občin in so zato sredstva namenjena predvsem razvojno šibkim občinam. Zaradi poskusa varčevanja se s predlagano rešitvijo v 46. členu predloga zakona ruši enakomeren sistem financiranja občin in povzroča velika odstopanja med občinami. S tem predlogom zakona se lahko v dogovoru z reprezentativnimi združenji občin določi višina povprečnina, ne moremo pa posegati v 21. člen ZFO-1 in spreminjati sistema financiranja občin.

Način porabe sredstev iz 21. člena ZFO-1 je določen, pri čemer morajo občine znotraj proračunskega leta prijaviti projekte in do 23. oktobra prijaviti situacije, pri čemer ni možno podaljšati tega roka, če pride do težav, kar pa je možno storiti v primeru projektov, ki se financirajo iz evropskih sredstev.

Glede na veljavno ureditev izračuna višine sredstev za sofinanciranje investicij je občinam vnaprej poznana pravica porabe sredstev iz tega naslova in jih zato pri načrtovanju investicij tudi predvidevajo. V primeru omejitve sredstev za sofinanciranje investicij v višini 2% skupne primerne porabe v naslednjih dveh letih bi po izračunih Združenja občin Slovenije nekatere občine prejele okoli 200 evrov manj sredstev na prebivalca, nekatere občine pa praktično ne bi občutile razlike (okoli 1 evro manj sredstev na prebivalca), kar je v nasprotju z načelom sorazmernosti. Varčevanje bi moralo biti uravnoteženo in sorazmerno ter enakomerno bremeniti vse občine, ne pa voditi v rušenje sistema lokalne samouprave in finančno najbolj prizadeti razvojno šibkejše občine.

Vlada je z reprezentativnimi združenji občin v dogovoru o višini povprečnine za leti 2013 in 2014 dogovorila tudi namero znižanja stroškov občin za 10%, kar pa se, razen nižjih stroškov na področju plač, ni zgodilo. Takrat je bilo tudi ugotovljeno, da je primerna poraba na prebivalca v višini 536 evrov za okoli 15% nižja od izračuna po Zakonu o financiranju občin oziroma od dejanskih stroškov, ki jih imajo občine za opravljanje zakonskih nalog, kar predstavlja razkorak v višini 200 mio evrov. Nujno je sprejeti zakon za uravnoteženje javnih financ za občine in znižati odhodke občin, pri

čemer je predsednik Združenja občin Slovenije poudaril, da občine nikoli niso odstopile od tega zakona, ki ga lahko pripravijo le v Vladi oziroma Ministrstvu za finance.

V zvezi z možnostmi varčevanja na področju kadrovske fleksibilnosti v smislu racionalizacije na nivoju občin je poudaril, da na tem področju Ministrstvo za notranje zadeve ne naredi nič.

Predstavniki Skupnosti občin Slovenije je v predstavitvi njenega stališča izpostavil sklenjen dogovor Vlade z reprezentativnimi združenji občin o povprečnini za leti 2013 in 2014, ki vključuje tudi dogovor o pripravi Zakona za uravnoteženje javnih financ za občine, s katerim bi znižali stroške zakonskih nalog občin do 10%, ki pa še ni bil realiziran. Obe reprezentativni združenji občin sta zaradi iskanja rešitev pri nižanju javnih izdatkov pristali na višino povprečnine pod zakonsko določen in izračunan znesek povprečnine zaradi pričakovanih, da se bodo občinam stroški delovanja znižali in bo mogoče z nižanjem stroškov pokriti izpad prihodkov iz naslova povprečnine, kar pa se ni zgodilo. Občine vidijo možnosti za varčevanje na področju omejevanja tekočih odhodkov, vendar je za to treba spremeniti področno zakonodajo v smeri manjšega obsega in drugačnih vsebin nalog. Če bomo varčevali le z nižanjem investicijskih sredstev, hkrati pa ob nespremenjeni zakonodaji zniževali tekoče odhodke, bodo občine težko izvajale zakonske naloge. Nižanje investicijskih sredstev pomeni tudi poseg v črpanje evropskih sredstev in izvajanje razvojne politike občin. Na Skupnosti občin Slovenije tudi ocenjujejo, da je pravnoformalno sporno z zakonom o izvrševanju proračunov posegati v vsebino Zakona o financiranju občin in zniževati višino sredstev za sofinanciranje investicij. Morali bi stremeti k zagotavljanju vsaj sedanjega obsega investicijskih sredstev na nivoju države in občin, saj imajo velike multiplikativne učinke na gospodarstvo in BDP. Predlagana prehodna določba (76. člen) predloga zakona rešuje tako majhen del možnih potencialnih projektov, da ni omembe vredno, saj je vprašanje, ali obstaja sploh kakšna sklenjena pogodba z izvajalcem za leto 2015.

V Skupnosti občin Slovenije pristajajo na 536 evrov povprečnine v letu 2014 ob pogoju, da pri do realizacije dogovora z Vlado o zmanjšanju obsega nalog občin za 10%. V zvezi z določitvijo višine povprečnine na 525 evrov za leto 2015 opozarjajo, da postopek dogovarjanja med reprezentativnimi združenji občin in Vlado še ni končan, poleg tega je zakon o fiskalnem pravilu še v pripravi. Dokler ne pride do omenjenega dogovora, predlagajo, da je višina povprečnine tudi v letu 2015 536 evrov. V zvezi z vsebino 46. člena predloga zakona, nasprotujejo posegu v Zakon o financiranju občin, ampak je možno upoštevati le že veljavne omejitve v ZUJF, ki je začasno omejil višino investicijskih sredstev na 4% skupne primerne porabe.

Ministrstvo za finance je po mnenju Skupnosti občin Slovenije naredilo velik napor pri pripravi osnutka Zakona za uravnoteženje javnih financ za občine, vendar pa resorna ministrstva in kasneje Vlada niso bila dovolj vztrajna pri dokončnem oblikovanju zakona, ki ga v luči varčevanja nujno potrebujemo.

Člani komisije in interesne skupine podpirajo stališče Združenja občin Slovenije ter Skupnosti občin Slovenije ter poudarjajo, da s predlaganimi rešitvami v 46. členu predloga zakona posegamo v sistem financiranja občin na pravno formalen neustrezen način, ki ruši temeljna razmerja na lokalni ravni ter vodi v centralizacijo ter

nesorazmerno bremeni občine. Predstavljeni izračuni, ki so jih pripravili v reprezentativnih združenjih občin ter v posameznih občinah, namreč kažejo, da bi s predlaganimi rešitvami nekatere občine, ki vnaprej poznajo pravico porabe sredstev iz tega naslova, izgubile bistveno več (okoli 200 evrov /prebivalca) kot druge (manj kot 1 evro/prebivalca), kar ni v luči načela sorazmernosti. Komisija in interesna skupina menita, da je prav, da v tej javno finančni situaciji tudi občine prispevajo k finančni konsolidaciji javnih financ, vendar na način, ki bo zagotovil enakomerno in pravično finančno obremenitev občin ter ne bo slabil razvojno šibkih občin. Ob tem komisija in interesna skupina poudarjata, da je ključen problem odsotnost druge stopnje lokalne samouprave oziroma pokrajin, ki bi lažje in učinkoviteje opravljale določene upravne in razvojne naloge.

V zvezi s predlaganim krčenjem investicijskih sredstev komisija in interesna skupina opozarjata tudi na obveznosti občin iz naslova evropske zakonodaje, ki jih morajo občine v določenem roku izpolniti (npr. področje varstva okolja). Ker občine že sedaj del primerne porabe namenjajo za investiranje projektov, ki se sofinancirajo z evropskimi sredstvi, se s predlaganim krčenjem investicijskih sredstev postavlja pod vprašaj črpanje evropskih sredstev. Po mnenju komisije in interesne skupine bi morali stremeti k zagotavljanju vsaj sedanjega obsega investicijskih sredstev, ki imajo velike multiplikativne učinke na gospodarstvo in BDP. Komisija in interesna skupina nasprotujeta predlagani omejitvi višine sredstev za sofinanciranje investicij v letu 2014 in 2015 v 46. členu predloga zakona na 2% skupne primerne porabe in podpirata predlog reprezentativnih združenj občin, da se v državnem proračunu za leti 2014 in 2015 zagotovijo sredstva za sofinanciranje investicij občin v višini 4% skupne primerne porabe občin.

Komisija in interesna skupina apelirata, da Vlada čim prej izpolni sklep Dogovora o višini povprečnine za leti 2013 in 2014 in pripravi zakon za uravnoteženje javnih financ za občine (začasni ukrepi) oziroma pristopi k spremembam področne zakonodaje (strukturni ukrepi) s ciljem znižanja stroškov zakonskih nalog občin za 10%, saj v nasprotnem primeru občine, ki so generator gospodarskega razvoja, v prihodnje ne bodo sposobne financirati svojih zakonskih obveznosti. Komisija in interesna skupina se zavedata javnofinančne situacije v državi, katere posledice morajo nositi tudi občine, in da smo v Ustavo vnesli fiskalno pravilo, vendar vse to ne more biti argument za ignoriranje umestnih predlogov in stališč reprezentativnih združenj občin.

Komisija in interesna skupina pričakujeta, da bo Vlada še pred sprejemom tega zakona z Združenjem občin Slovenije in Skupnostjo občin Slovenije sprejela dogovor o višini povprečnine za leto 2015, ki je predmet druge alineje 45. člena predloga zakona.

Član komisije Drago Ščernjavič opozarja, da bi potrebovali analizo o strukturi dela in nalogah občinske uprave, ki bi pokazala učinkovitost ter kvaliteto dela na nivoju občin oziroma korelacijo med zahtevnostjo delovnih mest, ki ima finančne posledice (plače), ter odgovornostjo. Ob tem je bilo opozorjeno, da so stroški dela uprav v vseh občinah manj kot 12% vseh stroškov občin, ki v primerjavi z upravnimi enotami opravljajo, poleg upravnih in tehničnih nalog, tudi razvojne naloge.

Na podlagi navedenega komisija in interesna skupina podpirata in povzemata amandmaja Združenja občin Slovenije k 46. in 76. členu predloga zakona ter predlagata, da se v nadaljnjem zakonodajnem postopku upoštevata:

K 46. členu:

Prvi odstavek se črta.

V drugem odstavku, ki postane prvi odstavek, se števila »2« nadomesti s številko »4«.

Tretji in četrti odstavek postaneta drugi in tretji odstavek.

Obrazložitev:

Predlog zakona posega v 142. člen Zakona za uravnoteženje javnih financ (Ur. l. RS, št. 40/12), ki med drugim določa, da se v letu 2014 del sredstev za sofinanciranje investicij občin iz prvega odstavka 21. člena ZFO-1 zagotavlja v višini 4% skupne primerne porabe občin, kar pomeni, da je ZUJF za leto 2014 že znižal sredstva za sofinanciranje investicij iz 6% na 4%, s tem predlogom zakona pa se predlaga dodatno znižanje višine sredstev za sofinanciranje investicij občin na 2% skupne primerne porabe občin. Prav tako predlog zakona posega v drugi odstavek 21. člena Zakona o financiranju občin in se predlaga, da se v državnem proračunu za leto 2015 znižajo sredstva za sofinanciranje investicij občin na višino 2% skupne primerne porabe občin.

Predlagan način varčevanja je za občine nesprejemljiv. Zakon o financiranju občin ima med seboj soodvisne člene, ki določajo financiranje občin – povprečnina in investicijski transfer. S spreminjanjem enega ali črtanjem drugega finančnega instrumenta se rušijo razmerja med občinami in njihovimi financami. Zato pavšalno zmanjševanje ali črtanje enega ali drugega pomeni povečevanje razkoraka med občinami, med različnimi območji v državi, kjer so razvojne razlike že tako zelo velike. Če so v državnih proračunih za leti 2014 in 2015 potrebni nujni rezi tudi v občinske prihodke, je treba to narediti uravnoteženo in brez rušenja temeljnih razmerij na lokalni ravni.

Tako kot povprečnina opredeljuje financiranje občinskih nalog, ki jih je nanje z zakoni prenesla država, so investicijska sredstva sestavni del koncepta in uravnoteženja prihodkov občin. Z dodatnim nižanjem tega finančnega vira, ki je občinam dodeljen na podlagi zakona in indeksa razvojne ogroženosti posamezne občine, bi bile najbolj prizadete prav najšibkejše občine. Sredstva za sofinanciranje investicij v višini 4% skupne primerne porabe občine pomeni npr. v Občini Ilirska Bistrica 9,2%, Občini Bovec 19,3% in v Občini Solčava 23% prihodkov, medtem ko občine z večjim razvojnim potencialom izgubljajo bistveno manj, npr. Mestna občina Ljubljana 0,4%, Občina Trzin 0,6% in Občina Šempeter – Vrtojba 0,9% prihodkov.

Iz navedenega je razvidno, da bi ta varčevalni ukrep finančno prizadel razvojno najbolj šibke občine, kar je v neskladju z ustavnim načelom sorazmernosti. Komisija in interesna skupina menita, da je prav, da v teh kriznih razmerah tudi občine

prispevajo k finančni konsolidaciji javnih financ, vendar na način, ki bo zagotovil pravično in enakomerno finančno obremenitev občin.

K 76. členu

Člen se črta.

Obrazložitev:

Črtanje tega člena je povezano z amandmajem k 46. členu.

Ker komisija in interesna skupina predlagata, da je v letu 2014 obseg sofinanciranja investicij iz državnega proračuna enak kot ga določa ZUJF (v višini 4% skupne primerne porabe) in so pričakovanja občin o pravici porabe sredstev iz tega naslova za leto 2014 danes znana, prehodna ureditev ni potrebna.

Glede na to, da občine danes še nimajo sklenjenih pogodb z izvajalci za investicije, ki se bodo sofinancirale v letu 2015, je prehodna določba za leto 2015 brezpredmetna.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen Milan Ozimič.

Predsednik Komisije za lokalno samoupravo
in regionalni razvoj
Jernej Verbič, l.r.

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