



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
Interesna skupina lokalnih interesov

Številka: 411-01/17-1/ EPA 1890-VII
Ljubljana, 26. 4. 2017

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

P O R O Č I L O

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718-A) - nujni postopek

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta na skupni seji 24. aprila 2017 obravnavali Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada.

Komisija in interesna skupina **ne podpirata** predloga zakona.

Novela zakona prinaša rešitve, ki bodo omogočile tekoče in nemoteno izvajanje državnega proračuna in proračunov občin. Spremembe zakona se med drugim nanašajo na poslovne dogodke, ki se morajo evidentirati le preko kontov stanja. S predlagano spremembo se določa, da se med prejemki in izdatki ne izkazujejo spremembe, povezane z menjavo premoženja in nepremičnega premoženja, dokapitalizacijo s stvarnim vložkom in konverzijo terjatve v kapitalsko naložbo, saj gre pri teh transakcijah le za spremembo sredstev na strani aktive bilance stanja in ne pride do denarnega toka. Nadalje se ureja izjema glede 44. člena Zakona o javnih financah, ki ureja prenos namenskih sredstev. Predlaga se, da se namenska sredstva, ki niso porabljena v preteklem letu, razen sredstev, ki jih neposredni uporabnik doseže z lastno dejavnostjo, prenesejo v proračun za tekoče leto, saj v povezavi s spremembo ureditve glede upoštevanja stroškov dela v ceni lastne dejavnosti v letu 2016 neposredni uporabniki v prvih mesecih prihodnjega leta ne bodo mogli zagotoviti izplačila stroškov dela in drugih tekočih stroškov. Novela zakona, zaradi omejitev obsega izdatkov državnega proračuna in občinskih proračunov z Zakonom o fiskalnem pravilu, tudi določa, da je treba v proračunu naslednjega leta načrtovati tako neporabljena sredstva preteklega leta kot pričakovane prilive namenskih sredstev. Nadalje se s predlogom zakona ureja tudi možnost prerazporejanja sredstev s postavk pri treh politikah (pokojninsko varstvo, servisiranje javnega dolga in upravljanje z denarnimi sredstvi in plačilo v EU), kar veljavni zakon ne dovoljuje. Kot pojasnjuje predlagatelj, tako predlagana ureditev ni sporna, saj se sredstva za pokrivanje teh

obveznosti lahko zagotavljajo samo s prerazporeditvami, medtem ko se je v preteklosti lahko za te namene tudi zadolževalo. Nadalje se določa tudi možnost predplačil za nepridobitne organizacije, kadar se v postopkih dodeljevanja sredstev dodeljujejo sredstva v majhnem obsegu. S predlogom zakona se za letos povečuje povprečnina za občine na 533,5 evrov, saj so socialnimi partnerji po posredovanju proračuna v Državni zbor sklenili dogovore, zaradi katerih so stroški dela javnih uslužbencev večji od prvotno predvidenih. Sprememba višine povprečnine izhaja le iz dodatnih obveznosti iz naslova stroškov dela oz. je posledica vsebine dogovora med socialnimi partnerji decembra 2016. Prav tako se predlaga sprememba ureditve izplačila letnega dodatka v letu 2017. Medtem ko se cenzusi za pridobitev določene višine letnega dodatka dvigujejo navzgor glede na januarsko uskladitev, se zneski letnega dodatka za posamezne razrede v primerjavi z letom 2016 zvišujejo za 10 EUR. Za uživalce pokojnin in nadomestil iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, katerih višina pokojnine oziroma nadomestila presega znesek 760,01 EUR, se dodatno uvaja nov razred letnega dodatka v višini 90 EUR. Na takšen način se letni dodatek zagotavlja vsem upokojujencem ter prejemnikom nadomestil iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, tudi tistim z višjimi pokojninami oz. nadomestili. Predlog zakona ureja tudi finančne instrumente na način, da bo evidentiranje poslovnih dogodkov potekalo le preko bilance stanja.

Predstavniki Ministrstva za javno upravo je dodatno pojasnil, da se sicer lahko obseg občinskih nalog v različnih obdobjih povečuje ali zmanjšuje, a nove zakonske naloge niso bile določene.

Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni tudi s stališči vseh treh združenj občin, ki ne podpirajo predlaganega linearnega dviga povprečnine, saj imajo občine z več javnimi zavodi bistveno višje stroške dela zaradi Dogovora o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju kot se to odraža v predlagani višini povprečnine oz. predlog ne upošteva raznolikosti občin in s tem raznolikih potreb za pokritje navedenih stroškov dela javnih uslužbencev, saj se izračunava zgolj povprečje. Združenje mestnih občin Slovenije opozarja, da je potrebna pravičnejša porazdelitev povprečnine oz. dvigniti povprečnino na tak nivo, da se bodo lahko pokrili dejansko povečani stroški občin ali pa določiti korekcijski faktor in diferencirati povprečnino glede na različne zakonske obveznosti občin. Združenje občin Slovenije predlaga zvišanje povprečnine za leto 2017 na 547,50 evrov ter za leto 2018 na 562,14 evrov. To je po njihovem mnenju minimalni obseg sredstev za pokritje dodatnih finančnih obveznosti iz naslova stroškov dela zaradi dogovora, ki upošteva tudi predvideno gospodarsko rast v letošnjem in naslednjem letu. Skupnost občin Slovenije opozarja, da je za pokritje povečanih stroškov plač in drugih dohodkov zaposlenih potrebnih vsaj dodatnih 5,2 mio evrov. Združenja občin tudi opozarjajo, da se občinam v državnem proračunu zagotavlja premalo sredstev za njihovo delovanje in so zato za izvajanje zakonskih nalog prisiljene porabljati sredstva za investicije, s čimer so se primorane odrekati prepotrebni investicijam.

Komisija in interesna skupina se pridružujeta stališču vseh treh združenj občin, kjer problematizirajo linearen dvig povprečnine in zahtevajo pravičnejšo porazdelitev povprečnine. Komisija in interesna skupina ne moreta podpreti novele zakona, s katero se sicer v skladu z dogovorom Vlade z občinami dviga višina povprečnine za letos, vendar pa predlagan dvig povprečnine ne sledi dejanskim potrebam občin oz. ne odraža dejanskih večjih stroškov dela javnih uslužbencev zaradi dogovora Vlade s socialnimi partnerji decembra 2016 in tudi ne upošteva raznolikosti občin in s tem njihovih raznolikih finančnih potreb. Medtem ko bodo občine z manj javnimi zavodi in

posledično nižjimi stroški dela javnih uslužbencev iz naslova predlaganega dviga višine povprečnine verjetno lahko pokrile še kakšne druge izdatke, za katere zdaj niti nimajo sredstev, pa občinam z več javnimi zavodi predlagan dvig povprečnine v višini 3,5 evra ne bo zadoščal za pokritje dejanskih stroškov dela javnih uslužbencev, ki so posledica pogajanj Vlade s socialnimi partnerji, pri katerih občine niti niso sodelovale. To je le še en dodaten primer, ko se občinam nalagajo dodatne obveznosti, hkrati pa se jim ne zagotovijo zadostna sredstva. Ob tem se državni svetniki tudi sprašujejo, ali je bil kdaj opravljen izračun, koliko je država privarčevala na račun občin zaradi vsakoletnih zakonov o izvrševanju državnega proračuna, s katerimi se je v zadnjih letih določala povprečnina v bistveno nižjem znesku kot bi se morala glede na izračun, ki jo določa Zakon o financiranju občin. Po oceni komisije in interesne skupine imajo občine okoli 300 evrov nižjo povprečnino kot bi jo morale imeti, kar znese 600 mio evrov na letni ravni oz. v povprečju letno okoli 3 mio evrov v vsaki občini.

Financiranje občin je neurejeno in nestabilno, saj systemskega Zakona o financiranju občin sploh ne spoštujemo, ampak vanj posegamo z vsakoletnimi zakoni o izvrševanju državnega proračuna. To povzroča neurejeno stanje, v katerem se morajo občine stalno prilagajati in ne morejo avtonomno in gospodarno delovati. Komisija in interesna skupina ponovno poudarjata pomembnost prakticiranja takega sistema financiranja občin, ki bo zagotovil zadosten obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog in končal dosedanje prakso, ko so občine primorane porabljati investicijska sredstva za izvajanje zakonskih nalog. Problem je še toliko večji, ker občine v aktualni finančni perspektivi praktično nimajo dostopa do evropskih sredstev oz. so možnosti zelo omejene zaradi nezmožnosti zagotavljanja lastnega deleža sofinanciranja projektov. Dodatno poudarjata, da je treba sprejeti strategijo razvoja lokalne samouprave, ki bo imela tudi podporo lokalnih skupnosti in dolgoročnejšo vizijo njihovega razvoja.

V zvezi z očitki, da imajo občine konec leta prihranke, komisija in interesna skupina ponovno poudarjata, da je to pri normalnem poslovanju logično. Ob tem, da dohodnina ne zadošča za pokritje vseh zakonskih obveznosti in da se občine ne morejo zadolževati dokler zaključni račun za preteklo leto ni sprejet, občine prihranke porabijo za izpolnjevanje tekočih obveznosti v začetku prihodnjega leta, tudi za izplačilo plač javnih uslužbencev.

Državni svetniki tudi opozarjajo na odpravo anomalij v plačilnih razredih. Medtem ko naj bi bil prvoten namen urediti plače pomočnic vzgojiteljic v vrtcih, čemur sicer ni moč oporekati, naj bi se zdaj dotaknili tudi napredovanj direktorjev javnih zavodov. Če bomo parcialno urejali anomalije plačnega sistema v javnem sektorju, se lahko že tako ne najbolj idealen sistem še bolj poruši. Državni svetniki se sprašujejo, ali bo treba zaradi predvidene odprave anomalij zopet posegati v višino povprečnine.

V zvezi z 2. členom novele zakona, ki se nanaša na namenska sredstva, ki jih neposredni uporabnik doseže z lastno dejavnostjo, je bilo postavljeno vprašanje, ali predlagana sprememba temelji na podlagi opravljene analize in znanih podatkih ali izraženih interesov ali pavšalno. Komisija in interesna skupina sta se spraševali o stanju prihodkov in odhodkov, presežkih ter o morebitnih bančnih depozitih neposrednih uporabnikov, pri čemer je bilo izpostavljeno, kako je mogoče, da imajo javni zavodi v bankah 340 mio evrov depozitov, delnic, obveznic. Če vsem transakcijam ni bilo možno slediti do zdaj, jih verjetno tudi v prihodnje ne bo možno spremljati. Državni svetniki so bili seznanjeni, da se 2. člen novele zakona nanaša na namenske prejemke proračuna, ki so določeni v Zakonu o javnih financah in ZIPRS in

ne na vse prihodke. Občine namenske prihodke same določajo in niso določeni z ZIPRS.

Komisiji in interesni skupini se je v zvezi z možnostjo prerazporejanja sredstev s postavk v politiki 21, 22 in 24 (pokojninsko varstvo, servisiranje javnega dolga in upravljanje z denarnimi sredstvi in plačilo v EU) ob prepovedi zadolževanja države postavilo tudi vprašanje finančne zmožnosti delovanja npr. pokojninske blagajne v primeru zaostritve javnofinančne situacije, obenem pa sta se spraševali, ali take omejitve poznajo tudi druge evropske države.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Dušan Strnad.

Predsednik komisije
Jernej Verbič, l.r.

Vodja interesne skupine
Milan Ozimič, l.r.