



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Interesna skupina lokalnih interesov

Številka: 060-16-2/2019/5

Ljubljana, 14. 2. 2019

Predlog

Z A P I S N I K

21. seje Interesne skupine lokalnih interesov, ki je bila v ponedeljek, 11. februarja 2019, v sobi 212/II, v poslopu parlamenta Republike Slovenije, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je pričela ob 14. uri in se končala ob 16. uri.

Interesna skupina je sejo imela skupaj s Komisijo za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Skupno sejo je vodil vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič.

Prisotni: Dejan Crnek, Rajko Fajt, Franc Golob, Tomaž Horvat, Franc Kangler, Bojan Kekec, Samer Khalil, Bojan Kontič, Marjan Maučec, Srečko Ocvirk, Milan Ozimič (vodja), Bojan Režun, mag. Miroslav Ribič, Franci Rokavec, Dušan Strnad, Branko Šumenjak, Matjaž Švagan, Davorin Terčon, mag. Igor Velov, Bogomir Vnučec, mag. Marko Zidanšek.

Opravičen: Boris Popovič.

Ostali prisotni:

- Leon Behin, Uroš Korošec, Uroš Svete, Igor Žavbi Miha Krišelj, dr. Roman Lavtar, Ministrstvo za javno upravo
- Rajko Puš, Irena Drmaž, Marija Arnuš, Ministrstvo za finance.

Potrjen d n e v n i r e d:

- 1. Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 (Rb2019), EPA 389-VIII**
- 2. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819-B) – nujni postopek, EPA 387-VIII**

* * *

Interesna skupina je bila sklepčna in je potrdila predlog dnevnega reda (17 ZA, 0 PROTI).

Ad 1)

Interesna skupina in komisija sta, *kot zainteresirani*, obravnavali Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 (v nadaljevanju: predlog rebalansa), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada.

Interesna skupina (0 ZA, 12 PROTI) in komisija (0 ZA, 10 PROTI) **ne podpirata** predloga rebalansa.

Kot so pojasnili predstavniki predlagatelja rebalansa proračuna, so pri napovedovanju prihodkov upoštevana novelirana makroekonomska izhodišča, ki izkazujejo gospodarsko rast zadnjih pet let in hkratio izboljšanje javnih financ z izkazovanjem presežka od 2017 dalje. Presežek za sektor država je za leto 2018 ocenjen na + 0,8 % BDP in za 2019 na 0,55 % BDP. Ugodnejši gospodarski in javnofinančni trendi so ustvarili fiskalni prostor za krepitev domače potrošnje prek izboljšanja dohodkovnega položaja prebivalstva ter obenem krepijo domače investicije. Višji prihodki se načrtujejo zaradi boljše gospodarske napovedi, medtem ko lani sprejeti predpisi in sklenjeni dogovori z reprezentativnimi združenji in sindikati zahtevajo višje izdatke. Vlada je pri pripravi rebalansa upoštevala sprejete ukrepe glede povprečnine, letnega dodatka in izredne uskladitve pokojnin, dogovora o politiki plač v javnem sektorju, višjega minimalnega dohodka in višje minimalne plače. Prihodki se v primerjavi s sprejetim proračunom zvišujejo za 6,2 % oz. na 10,35 milijarde evrov, odhodki pa so načrtovani v višini 10,16 milijarde evrov, kar je za 463 mio evrov oz. 4,8 % več kot v sprejetem proračunu oz. za 700 mio več od realizacije za 2018. Načrtuje se proračunski presežek (državni proračun) v višini 193,6 mio evrov ali 0,4 % BDP, s čimer Vlada zasleduje ustrezno razmerje med zagotavljanjem stabilnosti javnih financ in skrbjo za državljane ter širši razvoj države.

Največji delež ocenjenih prihodkov državnega proračuna predstavljajo prihodki iz naslova DDV, trošarine, dohodnina, prejeta sredstva iz proračuna EU. Največje znižanje odhodkov je pri politiki pokojninsko varstvo in za servisiranje javnega dolga in upravljanje z javnimi sredstvi, največja porast izdatkov pa se načrtuje na politikah socialna varnost (165,52 mio evrov več), izobraževanje in šport (103,19 mio evrov več), plačila v EU (59,75 mio evrov več), varovanje okolja in okoljsko infrastrukturo (52,97 mio evrov več), prostorsko planiranje in stanovanjska dejavnost (43,6 mio evrov več), promet in prometna infrastruktura (43,5 mio evrov več), podjetništvo in konkurenčnost (42,7 mio evrov več) ter obramba in zaščita (38,4 mio evrov več). Več kot tretjina odhodkov je namenjenih t.i. drugim tekočim domačim transferom, od tega 2,3 milijarde evrov za tekoče transfere posrednim proračunskim uporabnikom in drugim izvajalcem javnih služb in v tem okviru se načrtujejo dopolnilna sredstva občinam v višini 18,4 mio evrov. Za stroške dela se namenja 1,323 milijarde evrov ali 76,2 mio več od sprejetega proračuna (dogovor s sindikati javnega sektorja). Za investicije se načrtuje 1,1 milijarde evrov oz. približno 30 % več kot je bilo realizirano v letu 2018. Viri financiranja: 8,5 milijarde evrov integralnega proračuna, 1,016 milijarde EU sredstev, 376 milijonov namenskih sredstev in 229 milijonov evrov integralne slovenske udeležbe.

Kot je v dodatnem pojasnilu pojasnili predstavniki Ministrstva za javno upravo, se v letošnjem proračunu sledi vsem sprejetim zavezam v okviru dogovora z reprezentativnimi združenji. Poleg tega je bila ustanovljena posebna delovna komisija, ki bo preverila možnosti znižanja stroškov občin, pri čemer so bile občine pozvane, da do 15. 2. 2019 posredujejo predloge potrebnih zakonskih sprememb predloge. Ministrstvo bo za potrebe sofinanciranja delovanja skupnih občinskih uprav objavilo javni razpis na začetku marca z rokom prijav do konca marca, medtem ko naj se občine za naslednje leto pripravijo na nove pogoje, ki jih predvideva spremenjena zakonodaja. V letošnjem letu bo okoli 77 mio evrov več sredstev namenjenih za delovanje UE, pri čemer bo del sredstev namenjenih tudi za investicije v prostore UE.

Interesna skupina in komisija sta lani pozdravili sklenjen dogovor o višini povprečnine za 2019 z reprezentativnimi združenji občin, ki predvideva tudi aktivnosti za znižanje stroškov občin, vendar danes ugotavljata, da povprečnina v višini 573,5 evra v letošnjem letu ne zadošča za financiranje lokalne samouprave oz. obstaja veliko razkorak med pričakovanji občin pri pokrivanju stroškov iz naslova povprečnine. Kljub boljšim gospodarskim razmeram zaradi nezadostnega financiranja občine ne uspejo izvajati vseh nalog, ki bi jih morale (npr. investicije v infrastrukturo).

Med drugim povprečnina v višini 573,5 evrov ne pokriva dodatnih finančnih obveznosti občin iz naslova dogovora Vlade s sindikati javnega sektorja. Državni svetniki poudarjajo, da je

prav, da so se izboljšale plače zaposlenih v javnem sektorju, vendar ne na plečih občin. V mnogih občinah opozarjajo, da višja povprečnina ne bo pokrila niti stroškov višjih plač zaposlenih v vrtcih, kaj šele v vseh javnih zavodih, ki so vezani na občinske proračune. Pri tem bodo imele večji manjko občine z večjim številom javnih zavodov (npr. Mestna občina Velenje bo morala zagotoviti dodatnih 300.000 evrov za plače, ker jih povprečnina ne zagotavlja).

Interesna skupina in komisija zavračata očitke, kako so v občinah pohiteli z dvigom cene programov predšolske vzgoje v vrtcih, saj je to odraz dviga plač v javnem sektorju, ki so sestavni del cene vrtca, ki se izračuna po predpisani metodologiji, plačajo pa jo starši in občine. Podobna situacija je pri pomoči na domu ali oskrbi v domovih za ostarele, kjer stroški višjih plač v javnem sektorju finančno bremenijo tako uporabnike storitev kot občine. Če država z zakonom predpiše naloge ali s sindikati sklene dogovor o dvigu plač, ki bremenijo občinski proračun, naj zagotovi tudi sredstva iz državnega proračuna. Ena od možnosti je tudi ta, da država namesto občin prevzame skrb za vrtce in socialo (npr. oskrba v domu, pomoč na domu, itd.).

Sklenjen Dogovor o višini povprečnine za leto 2019, ki je pomenil kompromis v pričakovanju zmanjšanja stroškov občinam, vsebuje tudi zavezo, da naj bi v šestih mesecih preverili učinke dogovora s sindikati javnega sektorja glede plač na višino stroškov občin. Interesna skupina in komisija pričakujeta čim prejšnji začetek delovanja posebnega delovnega telesa za pripravo sprememb področne zakonodaje s ciljem finančne razbremenitve občin ter odpravo ocenjenega razkoraka pri financiranju občin s spremembo višine povprečnine za letošnje leto.

Občine so zaslužne za uspešno črpanje evropskih sredstev za razvojne projekte v pretekli finančni perspektivi, pri čemer so lastna sredstva zagotavljala tudi z zadolževanjem, kar pa bo v aktualni finančni perspektivi, ki prehaja v drugo polovico, ob sedanjem finančnem potencialu občin težko ponoviti. Treba bo razmisliti o ustanovitvi posebnega sklada, ki bo občinam zagotavljal sredstva za lastno finančno udeležbo za sofinanciranje investicij v okviru evropskih programov.

Ob podpori dvigu oz. vsaj ohranitvi obsega sredstev za investicije v cestno infrastrukturo in dvigu sredstev za športno infrastrukturo, pa interesna skupina in komisija opozarjata na skrb zbujujoče stanje na področju investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnih šol. Čeprav so po občinah, še posebej z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev, velike potrebe po gradnji vrtcev in osnovnih šolah, občine za te namene nimajo lastnih sredstev, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pa gradnje tovrstnih objektov že od 2011 ne sofinancira več. Interesna skupina in komisija ugotavljata, da država tudi s predlogom rebalansa temu področju ne namenja sredstev. Z vidika pomena predšolskega in osnovnošolskega izobraževanja je nerazumljivo, da se javna poraba povečuje za preko 1 milijardo evrov, od tega pa ni na voljo nič sredstev za sofinanciranje gradnje vrtcev in osnovnih šol.

Medtem ko naj bi občine skrbjele za gradnjo prostorov za potrebe zdravstvene oskrbe, pa se danes soočajo s pozivi zdravstvenih domov, da zagotovijo sredstva za urgentni program, če hočejo zagotoviti prebivalstvu zdravstveno varstvo, saj resorno ministrstvo ne bo prispevalo zadostnih sredstev. Prav tako naj bi zaživeli t.i. satelitski urgentni centri le po pogojem, da občine zgradijo primerne prostore. Z vidika zmanjšanja stroškov občin je nujno proučiti področje zdravstvenega varstva in odpraviti vse anomalije v zvezi s financiranjem, ki ne sodijo v pristojnost občin.

Državni svetniki izražajo tudi skrb nad stališčem Fiskalnega sveta, ki opozarja na rast javne porabe oz. trajno povečanje izdatkov, kar predstavlja tveganje za srednje- in dolgoročno vzdržnost javnih financ. Težko je podpreti predlog rebalansa, ki je naravnano na povečanje javne porabe in ne zagotavlja uravnoveženosti prihodkov in odhodkov oz. dolgoročne

vzdržnosti javnih financ. Ob zavedanju, da se javni dolg znižuje, bi morali glede na še zmeraj visoko stopnjo zadolženosti države (63,8 % BDP) narediti večje napore za njegovo znižanje, še posebej glede na napovedi o ohlajanju gospodarstva v evropskem in širšem mednarodnem okolju v prihodnjem obdobju in posledično slovenskega (izvozno naravnane) gospodarstva. Nenazadnje je zadnja kriza pokazala, da so v kriznih razmerah predvsem manjše države kot je Slovenija bolj na udaru ukrepov Evropske komisije za reševanje krize kot večje države. Ob tem interesna skupina in komisija poudarjata, da je obseg zadolževanja občin v deležu javnega dolga države zanemarljiv (3-4 %), kar je predvsem posledica zelo restriktivne zakonodaje, ki omejuje največji obseg možnega zadolževanja glede na realizirane prihodke preteklega obdobja. Z vidika dolgoročnejšega zadolževanja za večje investicije bi bilo smiselno razmisliti o drugačni ureditvi zadolževanja, saj je sedanji način statističnega izračunavanja dolga občin na prebivalca v primeru zadolževanja za večje investicije lahko zavajajoč.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Dušan Strnad.

Ad 2)

Interesna skupina in komisija sta, *kot zainteresirani*, obravnavali Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po nujnem postopku predložila Vlada.

Interesna skupina (0 ZA, 12 PROTI) in komisija (0 ZA, 9 PROTI) **ne podpirata** predloga zakona.

Predstavniki predlagatelja zakona so pojasnili razloge za predložitev sprememb in dopolnitev ZIPRS1819, v katerem se urejajo vsebine, ki so vezane na izvrševanje proračuna za 2019. Med drugim se z njim zvišuje dovoljeno število zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu državnih organov. Doslej dopustno povečanje v višini največ 0,8 % se povečuje za 0,2 odstotne točke na največ 1 %. S tem bo zagotovljeno ustrezno število zaposlenih v primerih nujnih potreb, predvsem za reševanje kadrovske problematike v zaporih in Upravi za probacijo. Predlog novele znižuje tudi potrebno zadolžitev države za leto 2019. Za izvrševanje državnega proračuna za letošnje leto je potrebno financiranje v višini 1,89 milijarde evrov namesto 3,26 milijarde evrov, pri čemer se upošteva višji načrtovani presežek letošnjega proračuna v višini 193,64 milijona evrov, v letu 2018 izvršeno predfinanciranje v višini 570,49 milijona evrov ter kupnino od prodaje deleža v NLB v višini 602,55 milijona evrov. Nadalje se spreminja obseg dopustne zadolžitve in poroštev posrednih uporabnikov proračuna države in nefinančnih družb v pretežni lasti države. Prav tako se predlaga, da se pri uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije za nepredvidene namene, za katere niso zagotovljena sredstva oz. niso zagotovljena v zadostnem obsegu, določi izjema od pogoja iz 42. člena Zakona o javnih financah, da sredstev pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati, saj je ta pogoj težko dokazljiv.

Kot je v dodatnem pojasnilu pojasnili predstavniki Ministrstva za javno upravo, se v letošnjem proračunu sledi vsem sprejetim zavezam v okviru dogovora z reprezentativnimi združenji. Poleg tega je bila ustanovljena posebna delovna komisija, ki bo preverila možnosti znižanja stroškov občin, pri čemer so bile občine pozvane, da do 15. 2. 2019 posredujejo predloge potrebnih zakonskih sprememb za zmanjšanje stroškov, 20. 2. 2019 pa je sklicana prva seja delovne komisije. Prepričani so, da se v roku šestih mesecev ugotovilo stanje, ki bo osnova za nadaljnje ukrepe.

Interesna skupina in komisija sta lani pozdravili sklenjen dogovor o višini povprečnine za 2019 z reprezentativnimi združenji občin, ki predvideva tudi aktivnosti za znižanje stroškov občin, vendar danes ugotavljata, da povprečnina v višini 573,5 evra v letošnjem letu ne zadošča za financiranje lokalne samouprave oz. obstaja veliko razkorak med pričakovanji občin pri pokrivanju stroškov iz naslova povprečnine. Kljub boljšim gospodarskim razmeram zaradi nezadostnega financiranja občine ne uspejo izvajati vseh nalog, ki bi jih morale (npr. investicije v infrastrukturo).

Ker predlog zakona ne ureja problema višine povprečnine za 2019 in zato povprečnine v skladu s Poslovníkom Državnega zbora v okviru tega zakonodajnega postopka ni mogoče spremeniti, interesna skupina in komisija ne moreta podpreti predloga zakona.

Med drugim povprečnina v višini 573,5 evrov ne pokriva dodatnih finančnih obveznosti občin iz naslova dogovora Vlade s sindikati javnega sektorja. Državni svetniki poudarjajo, da je prav, da so se izboljšale plače zaposlenih v javnem sektorju, vendar ne na plečih občin. V mnogih občinah zadnji dvig povprečnine ne bo pokrival niti stroškov višjih plač zaposlenih v vrtcih, kaj šele večjih stroškov plač v vseh javnih zavodih, ki so vezani na občinske proračune. Pri tem bodo imele večji manjko občine z večjim številom javnih zavodov (npr. Mestna občina Velenje bo morala zagotoviti dodatnih 300.000 evrov za plače, ker jih povprečnina ne zagotavlja).

Interesna skupina in komisija zavračata očitke, kako so v občinah pohiteli z dvigom cene programov predšolske vzgoje v vrtcih, saj je to odraz dviga plač v javnem sektorju, ki so sestavni del cene vrtca, ki se izračuna po predpisani metodologiji, plačajo pa jo starši in občine. Podobna situacija je pri pomoči na domu ali oskrbi v domovih za ostarele, kjer stroški višjih plač v javnem sektorju finančno bremenijo tako uporabnike storitev kot občine. Če država z zakonom predpiše naloge ali s sindikati sklene dogovor o dvigu plač v javnem sektorju, ki bremenijo občinski proračun, naj zagotovi tudi sredstva iz državnega proračuna. Ena od možnosti je tudi ta, da država namesto občin prevzame skrb za vrtce in socialo (npr. oskrba v domovih za ostarele, pomoč na domu, itd.).

Sklenjen Dogovor o višini povprečnine za leto 2019, ki je pomenil kompromis v pričakovanju zmanjšanja stroškov občinam, vsebuje tudi zavezo, da naj bi v šestih mesecih preverili učinke dogovora s sindikati javnega sektorja glede plač na višino stroškov občin. Interesna skupina in komisija pričakujeta čim prejšnji začetek delovanja posebnega delovnega telesa za pripravo sprememb področne zakonodaje s ciljem finančne razbremenitve občin ter odpravo ocenjenega razkoraka pri financiranju občin s spremembo višine povprečnine že v letošnjem letu.

Občine so zaslužne za uspešno črpanje evropskih sredstev za razvojne projekte v pretekli finančni perspektivi, pri čemer so lastna sredstva zagotavljala tudi z zadolževanjem, kar pa bo v aktualni finančni perspektivi, ki prehaja v drugo polovico, ob sedanjem finančnem potencialu občin težko ponoviti. Treba bo razmisliti o ustanovitvi posebnega sklada, ki bo občinam zagotavljal sredstva za lastno finančno udeležbo za sofinanciranje investicij v okviru evropskih programov.

Ob podpori dvigu oz. vsaj ohranitvi obsega sredstev za investicije v cestno infrastrukturo in dvigu sredstev za športno infrastrukturo, pa interesna skupina in komisija opozarjata na skrb zbujujoče stanje na področju investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnih šol. Čeprav so po občinah, še posebej z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev, velike potrebe po gradnji vrtcev in osnovnih šol, pa za te namene občine lastnih sredstev nimajo, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pa gradnje tovrstnih objektov že od 2011 ne sofinancira več. Z vidika pomena predšolskega in osnovnošolskega izobraževanja je nerazumljivo, da se z rebalansom povečuje javna poraba za preko 1 milijardo evrov, od tega pa ni na voljo nič sredstev za sofinanciranje gradnje vrtcev in osnovnih šol.

Medtem ko naj bi občine skrbele za gradnjo prostorov za potrebe zdravstvene oskrbe, pa se danes soočajo s pozivi zdravstvenih domov, da zagotovijo sredstva za urgentni program, če hočejo zagotoviti prebivalstvu zdravstveno varstvo, saj resorno ministrstvo naj ne bi prispevalo zadostnih sredstev. Prav tako naj bi zaživel t.i. satelitski urgentni centri le po pogojem, da občine zgradijo primerne prostore. Z vidika zmanjšanja stroškov občin je nujno proučiti področje zdravstvenega varstva in odpraviti vse anomalije v zvezi s financiranjem, ki ne sodijo v pristojnost občin.

Državni svetniki izražajo tudi skrb nad stališčem Fiskalnega sveta, ki opozarja na rast javne porabe oz. trajno povečanje izdatkov, kar predstavlja tveganje za srednje- in dolgoročno vzdržnost javnih financ. Ob zavedanju, da se javni dolg znižuje, bi morali glede na še zmeraj visoko stopnjo zadolženosti države (63,8 % BDP) narediti večje napore za njegovo znižanje, še posebej glede na napovedi o ohlajanju gospodarstva v evropskem in širšem mednarodnem okolju v prihodnjem obdobju in posledično tudi slovenskega (izvozno naravnane) gospodarstva. Nenazadnje je zadnja kriza pokazala, da so v kriznih razmerah predvsem manjše države kot je Slovenija bolj na udaru ukrepov Evropske komisije za reševanje krize kot večje države. Ob tem interesna skupina in komisija poudarjata, da je obseg zadolževanja občin v deležu javnega dolga države zanemarljiv (3-4 %), kar je predvsem posledica zelo restriktivne zakonodaje, ki omejuje največji obseg možnega zadolževanja glede na realizirane prihodke preteklega obdobja. Z vidika dolgoročnejšega zadolževanja za večje investicije bi bilo smiselno razmisliti o drugačni ureditvi zadolževanja, saj je sedanji način statističnega izračunavanja dolga občin na prebivalca v primeru zadolževanja za večje investicije lahko zavajajoč.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Dušan Strnad.

Sekretarka
Meta Štembal

Vodja interesne skupine
Milan Ozimič