



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance*

Številka: 411-02-2/2018/6 EPA 278-VIII  
Ljubljana, 7. 12. 2018

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05-UPB1 in 95/09 - odl. US), oblikovala naslednje

**M n e n j e**

**k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819-A) – nujni postopek**

Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je na 14. seji 5. 12. 2018 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819-A) - nujni postopek, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predloga zakona **podpira**.

V razpravi, ki je sledila predstavitveni obrazložitvi predloga zakona so bila zastavljena nekatera vprašanja, na katere je predstavnica Vlade podala podrobnejše odgovore. Vprašanja ter izražena mnenja so se nanašala na naslednja področja:

- na kakšen način bo Republika Slovenija zagotovila manjkajoča sredstva za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača-Koper ob dejstvu, da je Madžarska umaknila svoj finančni vložek iz predvidene finančne konstrukcije za ta projekt;
- sledeč predlaganim zakonskim ukrepom, ki naj bi zmanjševali obseg izdatkov, zbujaajo skrb podatki o dodatnih zaposlitvah v javnem sektorju v zadnjih dveh letih, ki po nekaterih ocenah dosegaajo število 10.000. Komisija opozarja, da med zakonske obveznosti občin sodi tudi zagotavljanje sredstev za plače, kar bo za občine, tudi z dogovorjenim povišanjem višine povprečnine, ob povečevanju števila zaposlenih, predstavljalo velik problem;

- možno je predvideti, da povišanje zneska povprečnin ne bo rešilo vseh finančnih težav občin v zvezi s financiranjem zakonskih nalog občin. Kljub temu, da so zagotovila Vlade glede dodatnih sredstev videti resna, ostaja odprto vprašanje vira za ta sredstva. Prihodkovna stran proračuna ostaja nedorečena, tako da obstaja realna bojazen, da ob nujnosti upoštevanja fiskalnega pravila, sredstev za vse predvidene izdatke, katerih dolgoročna struktura se mora izboljšati, ne bo dovolj;
- finančni načrt Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ne vsebuje stroškov pred nedavnim sprejetega plačnega dogovora in vseh obveznosti, ki izhajajo iz tega dogovora, zato se zastavlja vprašanje, kako bo ocenjeni primanjkljaj v višini 109 milijonov evrov v blagajni zavoda možno nadomestiti, da se bodo lahko uresničevali zastavljeni cilji v zvezi z zmanjševanjem čakalnih vrst in z zagotavljanjem kakovosti zdravstvenih storitev na predvideni ravni;
- sklenjeni dogovor o povišanju plač za javne uslužbenke bo pomembno vplival na izdatkovno stran proračuna, ob tem pa komisija opozarja tudi na vplive z zakonskimi spremembami predvidenega sistema plač, ki bo s povišanjem minimalne plače in izvzemom dodatkov iz tega sistema močno obremenil gospodarstvo. Ob tem se zastavlja vprašanje, zakaj se k spremembam ne pristopa bolj postopno, saj je moč ob predvideni dinamiki sprememb sistema plač pričakovati pomemben negativen vpliv na poslovanje gospodarstva;
- ob predlogu za vzpostavitev delovanja proračunskega sklada, iz katerega se bo financiral razvoj nevladnih organizacij, se komisiji zastavlja vprašanje, koliko teh organizacij obstaja ter ob domnevi njihove številčnosti tudi izdelanega kriterija, po katerem se bo proračunska sredstva vsem tem organizacijam dodeljevalo ter s tem doseglo primerno družbeno koristnost;
- Komisija ni bila seznanjena z mnenjem Fiskalnega sveta, zato se ji zastavlja vprašanje ali je Fiskalni svet na predlog zakona že podal svoje mnenje.

Na vprašanja so bili podani naslednji odgovori in pojasnila:

- ne glede na odstop Madžarske od skupnega vlaganja v drugi tir, naj bi bila evropska sredstva še vedno na razpolago, predvidena pa je tudi dokapitalizacija podjetja 2TDK v obliki kapitalskega vložka države, dodatni vir pa bodo predstavljala tudi zbrana sredstva uporabnikov proge iz njihovih prihodkov;
- glede povečevanja števila zaposlenih v javni upravi je bilo poudarjeno, da se je v širši javni upravi v letih 2014 do 2017 število javnih uslužbencev iz 162.000 povečalo na 169.000, pri čemer se je število uslužbencev po ministrstvih zmanjšalo iz 27.220 na 27.150, v občinah beležijo povečanje števila zaposlenih za 3%, iz 5013 na 5162, medtem ko so povečanja števila zaposlenih v javnih zavodih občutnejša. Tako se je v javnih zavodih s področja vzgoje, izobraževanja in športa število zaposlenih povečalo iz 59.300 na 61.800, v zdravstvenih zavodih se je dodatno zaposlilo 3000 oseb – iz 33.750 na 36.770, področje socialnega varstva pa beleži povečanje števila zaposlenih iz 11.975 na 12.600. Opozorjeno je bilo, da predlog zakona dovoljuje povečanje števila zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu za največ 0,8% in to le za državne organe za naslednji dve leti. Dodatna masa stroškov dela v javnem sektorju kot posledica stavkovnega sporazuma (okoli 308 milijonov

- evrov) se bo v letih 2019 in 2020 v 58% deležu financirala iz državnega proračuna, 8-9% financiranja bodo zagotavljali občinski proračuni, 23% bosta prispevali zdravstvena in pokojninska blagajna, 10% pa odpade na ostale vire;
- glede na novo dogovorjeni znesek povprečnine je bilo pojasnjeno, da je sistem določanja povprečnine znan, faze izračuna stroškov, ki jih imajo občine za pokrivanje zakonsko določenih nalog pa so jasne. Kar se tiče razvojnih vlaganj tako na ravni občin kot države, so fiskalne možnosti države v danih razmerah omejene, kar pomeni, da se bo povečevanje sredstev za plače odražalo tudi v manjši zmožnosti zagotavljanja sredstev za investicije;
  - podatki kažejo, da bo zdravstvena blagajna v letošnjem letu porabila 2,88 milijarde sredstev, za prihodnje leto pa se iz prispevkov načrtuje za 3,055 milijarde prihodkov, zaradi česar povečani stroški dela verjetno ne bi smeli predstavljati nepremostljivo oviro za poravnavo obveznosti iz naslova plač. Tako dodatnega transfera sredstev iz državnega proračuna zdravstvena blagajna ne more pričakovati;
  - proračunske napovedi za leto 2019 sicer kažejo na nadaljnjo rast prihodkov, tako da se ohranja cilj nominalnega presežka proračuna, vendar pa se je treba zavedati, da bo Slovenija težko izpolnila kriterije Evropske komisije glede pravila dolga, strukturnih izdatkov in merila rasti odhodkov zaradi novih obveznosti;
  - dogovori o vzpostavitvi sistema plač gredo v smeri določanja razumnega prehodnega obdobja za izplačilo dodatkov in postopnosti dvigovanja minimalne plače, tako da bi se zagotovila potrebna predvidljivost;
  - glede novega proračunskega sklada je bilo pojasnjeno, da se sklad ustanavlja z namenom večjega opolnomočenja nevladnih organizacij v družbi, pri čemer je predvideno, da bo Ministrstvo za javno upravo pripravilo razpis, na katerem bodo nevladne organizacije (trenutno jih je 6374) s svojimi projekti konkurirale za razpoložljiva sredstva. Pri tem se ob njihovem velikem številu zastavlja vprašanje zmožnosti pravilne presoje, katere nevladne organizacije nedvoumno sodijo v okvir javnega interesa;
  - Fiskalni svet ni bil pozvan, da poda svoje stališče k predlogu zakona.

\* \* \*

Komisija se je seznanila s poročilom Interesne skupine lokalnih interesov, ki je predlog zakona obravnavala kot zainteresirana in ki predlog zakona **podpira**.

V svojem poročilu interesna skupina navaja, da ob podpori predloga zakona pričakuje, da se takoj začne uresničevati Pismo o nameri – višina povprečnine za leto 2019, ki ga je v imenu Vlade podpisal minister za finance z reprezentativnimi združenji občin ter začne izvajati dogovorjene aktivnosti za spremembo zakonodaje, ki bo občinam zmanjšala stroške. Hkrati interesna skupina pričakuje, da se bodo v napovedanem rebalansu proračuna upoštevali učinki dogovora s sindikati javnega sektorja na občinske proračune in temu ustrezno popravila višina povprečnine za leto 2019.

Po mnenju interesne skupine so sedanji napor Vlade spodbudni in dobrodošli, še posebej v primerjavi s preteklo prakso slabe komunikacije med vladno in občinsko ravni v okviru sprejemanja proračunskih dokumentov.

Ob podpori dogovoru o višini povprečnine interesna skupina opozarja, da je dogovorjena višina povprečnine za leto 2019 v višini 573,5 evra nižja za okoli 2 evra, kot kažejo izračuni Ministrstva za finance, in kar za 35 evrov nižja od izračunov reprezentativnih združenj občin. Sklenjen dogovor dejansko pomeni kompromis in znak pripravljenosti sodelovanja pri kreiranju boljših pogojev delovanja lokalne samouprave, medtem ko ključni korak predstavljajo načrtovane nadaljnje aktivnosti za zmanjšanje stroškov občinam. Če ne bo premikov pri spreminjanju področne zakonodaje za znižanje stroškov, bo dogovor v naslednjem letu težje sprejeti.

Interesna skupina pozdravlja vsebino Pisma o nameri-višina povprečnine za leto 2019, v katerem se je Vlada zavezala, da bo skupaj z reprezentativnimi združenji občin ustanovila posebno delovno telo, katerega naloga bo priprava predloga sprememb zakonodaje za zmanjšanje stroškov občinam v roku šestih mesecev. Ker poskusi v preteklosti niso prinesli omembe vredne finančne razbremenitve občin oz. na ravni resornih ministrstev ni bilo interesa za znižanje standardov, interesna skupina pričakuje, da bo ustanovljena delovna skupina čim hitreje pripravila vse potrebne elemente za zmanjšanje stroškov občinam. Če tega koraka resorna ministrstva ne bodo storila, bo drugo leto ponovno sledila ugotovitev, da povprečnina ne zadošča za pokritje zakonsko določenih nalog. Nekateri državni svetniki celo menijo, da so sredstva iz naslova predvidenega dviga povprečnine za drugo leto praktično že porabljena, hkrati pa ostaja odprto vprašanje glede kritja večjih stroškov zaradi dogovora Vlade s sindikati javnega sektorja, ki v času sklepanja dogovora o višini povprečnine niso bili znani.

Čim hitreje je treba odpraviti omejitve in občinam zagotoviti ključne elemente financiranja za izvajanje zakonskih nalog. Ob zakonsko določenih nalogah in ocenah potrebnih sredstev za njihov izvajanje, je treba sredstva brez pogajanj zagotoviti, sicer pa spremeniti zakonodajo. Prav tako je treba odpraviti prehodno obdobje in občinam zagotoviti dodatna sredstva za investicije v višini, kot jo določa drugi odstavek 21. člena Zakona o financiranju občin.

Medtem ko je povečanje proračunskih sredstev za namen financiranja razvoja nevladnih organizacij, letnega dodatka za upokoјence in višje povprečnine dobrodošlo, pa to pomeni, da bo treba višje odhodke uravnotežiti z višanjem prihodkov ali nižanjem odhodkov na drugih področjih. Pričakuje se, da se rast javnofinančnih izdatkov ne bo omejevala na račun investicij Ministrstva za infrastrukturo v cestno infrastrukturo in investicij drugih resornih ministrstev, kot so kulturno in šolsko ministrstvo.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen član komisije Oskar Komac.

Predsednica  
mag. Marija Lah, l.r.