



EVA: 2023-1611-0040
Številka: 00704-178/2023/23
Datum: 6. 6. 2023

Mnenje o Zahtevi Državnega sveta, da mora Državni zbor ponovno odločati o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet) je na 4. izredni seji, dne 31. maja 2023, sprejel Zahtevo, da mora Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor), pred razglasitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (ZIPRS2324-A), nujni postopek, EPA 765-IX, o njem še enkrat odločati.

Državni zbor je na 10. seji 25. 5. 2023 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024. V Zahtevi Državni svet predvsem:

- izraža nestrinjanje z odločitvijo o znižanju proračunske rezerve, katere sredstva so bila v pretežni meri namenjena pomoči gospodarstvu zaradi razmer na trgu energentov. Državni svet meni, da se dosednji ukrepi ne smejo prenehati izvajati, saj iz razloga, ker jih še vedno izvajajo druge države Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU), slovensko gospodarstvo izgublja na konkurenčnosti. Državni svet zato predlaga dvig rezerve pri ukrepih za blaženje posledic druginje v gospodarstvu, in sicer z dvigom postavk: pomoč gospodarstvu, čakanje na delo in skrajšan delovni čas;
- v povezavi z načrtovano nižjo realizacijo sredstev iz proračuna EU v letu 2023 poudarja, da je treba v okviru evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2021–2027 okrepiti aktivnosti v procesu sprotne priprave projektov, saj je njihovo pravočasno dokončanje pogoj za izplačilo pričakovanih evropskih strukturnih in kohezijskih sredstev in s tem uspešno naslavljanje razvojnih izzivov države;
- opozarja, da v lanskem letu dogovorjena višina povprečnine, zaradi spremenjenih razmer v luči energetske krize in inflacije ter posledično višjih stroškov delovanja javnih zavodov, ne zagotavlja kritja dejanskih stroškov občin. Državni svet meni, da bi morala Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) prisluhniti reprezentativnim združenjem občin ter poiskati ustrezno rešitev za financiranje občin;
- opozarja, da je zimski letni dodatek namenjen najbolj ranljivim skupinam prebivalcev, in sicer za blažitev posledic druginje in da je zato nujno, da se kot upravičence prepozna tudi upokoјence, ki so bili pretežni del svoje zavarovalne dobe zavarovani za ožji obseg pravic, in tiste, ki so uživalci pokojnin starostnega zavarovanja kmetov, torej vse tiste, ki jim letni dodatek ne pripada.

V zvezi z izpostavljeno problematiko vlada uvodoma pojasnjuje, da ima Republika Slovenija pred sabo velike izzive. Republika Slovenija deluje v evro prostoru, po skupnih pravilih, hkrati ima specifični položaj in potrebo po strukturnih prilagoditvah. Spremenila se je dostopnost finančnih virov, delovne sile, dostopnost surovin in energentov. Vlada spremlja razmere in si prizadeva, da z ukrepi in aktivnostmi vzpostavi pogoje, ki bodo omogočili, da bo prehod našega gospodarstva oziroma prilagoditev na nove razmere čim hitrejša in kar se da enostavna.

Pri tem pa ni dvoma, da je naloga vlade in vseh deležnikov skrbno načrtovanje javnih financ in usmerjanje teh v ukrepe, ki bodo pripomogli k stabilizaciji gospodarstva ter izboljšanju kakovosti življenja prebivalcev Republike Slovenije. Po zadnjih podatkih Eurostata za leto 2022 se Republika Slovenija med vsemi državami EU giblje nekje na sredini, tako glede inflacije, kot deleža javnega dolga v BDP. Kot država Republika Slovenija še ni tam, kjer bi si želeli, nakazuje pa se, da imajo ukrepi, sprejeti v zadnjem obdobju (mišljeni so predvsem ukrepi na področju energentov, tako za gospodinjstva, kot gospodarstvo), pozitiven učinek.

Vlada meni tudi, da je kljub očitkom sprejeti rebalans usmerjen k podpori gospodarstva in pomoči državljanom. Ugotovimo lahko, da so razmere na trgu energentov zdaj bistveno manj nepredvidljive kot so bile pri pripravi sprememb proračuna za leto 2023. Skladno s tem se rezerva za ta namen prilagaja dejanskim razmeram na trgu in tako znižuje za 323 mio EUR. Ob pa tem je treba poudariti, da so v tem rebalansu načrtovana dodatna sredstva za financiranje draginje tudi v računu finančnih terjatev in naložb oziroma v t. i. »B« bilanci, in sicer v višini 55 mio EUR za likvidnostne ukrepe na področju gospodarstva. Prav tako vlada poudarja, da bo del sredstev za draginjo izplačan v letu 2024, in sicer v okvirni višini 90 mio EUR iz naslova že sprejete zakonodaje.

Brez dvoma ima pozitiven vpliv na gospodarstvo tudi dejstvo, da ohranjamo raven izdatkov za investicije in investicijske transfere v enaki višini, kot je bilo načrtovano v Spremembah proračuna za leto 2023. V letu 2023 bodo na področju investicij v ospredju projekti podprti predvsem z EU viri iz finančne perspektive 2014-2020, ki se v letu 2023 tudi končuje, hkrati pa bo pospešeno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter pričetek izvajanja nove finančne perspektive 2021-2027.

V zvezi z opozorili, da se gospodarstvu ne zagotavlja zadostnih ukrepov, vlada pojasnjuje, da so za leto 2023 v rebalansu proračuna načrtovana sredstva tudi za 28 ukrepov v vrednosti 304,9 milijona EUR kot razvojne spodbude, te pa zajemajo tako storitve podpornega okolja za podjetja kot tudi povratne ali nepovratne finančne spodbude.

Razvojne spodbude Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport bodo v letu 2023 na voljo na naslednjih področjih:

- nova interventna posojila za omilitev posledic energetske ali ukrajinske krize – 110,0 mio EUR,
- gospodarsko prestrukturiranje premogovnih regij – 83,1 mio EUR,
- raziskave in razvoj – 33,9 mio EUR,
- podjetništvo in internacionalizacija – 29,3 mio EUR,
- šport – 16,8 mio EUR,
- spodbujanje lesno predelovalne industrije – 13,0 mio EUR,
- spodbujanje razvoja turizma – 10,7 mio EUR,
- krožno gospodarstvo – 8,2 mio EUR.

V širši ekosistem razvojnih spodbud Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport je treba šteti tudi različne finančne spodbude, ki jih iz namenskih sredstev, ki jih nudijo izvajalske institucije Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport ter Slovenska izvozna in razvojna banka. Institucije izvajajo te spodbude izven proračuna ministrstva, vendar pa to sodeluje pri koordinaciji teh spodbud s ciljem zagotavljanja celovitega portfelja pomoči za ciljne skupine, komplementarnost in sinergije med različnimi ukrepi. V letu 2023 bo s strani izvajalskih institucij ter Slovenske izvozne in razvojne banke objavljenih 17 ukrepov v vrednosti 329,5 milijona EUR.

V zvezi s projekti, ki se bodo financirali s sredstvi EU, je treba pojasniti, da je bilo tudi za namen okrepitve aktivnosti v procesu sprotne priprave projektov programskega obdobja 2021–2027

ustanovljeno novo ministrstvo, saj ima ta državni organ, če je organiziran v statusni obliki ministrstva, bistveno večje možnosti vplivanja tako na naslavljanje razvojnih izzivov države kot tudi predlaganja zakonskih rešitev. Konec leta 2022 je Evropska komisija Republiki Sloveniji potrdila Program za izvajanje evropske kohezijske politike 2021–2027 v skupni vrednosti 3,2 mrd EUR. Z vidika črpanja sredstev EU je Republika Slovenija razdeljena na dve kohezijski regiji, stopnja EU sofinanciranja je za vzhodno regijo 85-odstotna, za zahodno pa le 40-odstotna. To pomeni, da mora Republika Slovenija zagotoviti lasten prispevek v višini 1,2 mio EUR. Eden ključnih pogojev za črpanje sredstev za novo programsko obdobje so tako imenovani omogočitveni pogoji, pomembno je, da je Republika Slovenija izpolnila skoraj vse, tako da so izpolnjeni tudi pogoji za črpanje sredstev EU.

Poleg sredstev za izvajanje evropske kohezijske politike 2021–2027 je Republiki Sloveniji zagotovljenih še 400 mio sredstev evropske kohezijske politike 2014–2020. Z letošnjim letom se to programsko obdobje zaključuje, kar pomeni, da morajo biti vsi projekti uspešno zaključeni do konca leta. V ta namen so za leto 2023 v državnem proračunu rezervirana sredstva v višini 770 mio EUR, kar vključuje tudi znesek presežnih pravic porabe, ki so namenjene financiranju t. i. rezervnih projektov, s pomočjo katerih bomo dosegli 100 % črpanje sredstev, saj obstaja možnost, da nekateri veliki projekti ne bodo zaključeni pravočasno in bo njihovo financiranje delno preneseno v naslednje programsko obdobje. Vlada meni, da navedeni način načrtovanja porabe tudi omogoča, da je po podatkih Evropske komisije Republika Slovenija z 89-odstotno stopnjo absorpcije na visokem 5. mestu med vsemi članicami.

V zvezi s sredstvi EU velja izpostaviti, da vzporedno teče še nacionalni program reform in naložb, to je Načrt za okrevanje in odpornost. Republika Slovenija je aprila letos prejela izplačilo prvega obroka nepovratnih sredstev v višini 50 milijonov evrov, prilivi iz blagajne EU v državni proračun znašajo 281 milijonov evrov. Iz namenskega proračunskega sklada za izvajanje tega načrta je bilo za izvedbo naložb do zdaj izplačanih 203 milijone evrov.

Vlada odločno zavrača večkrat slišane trditve, da reprezentativnih združenj občin ne obravnava kot enakovrednih partnerjev. Pri tem pa pojasnjuje, da dogovarjanje o višini povprečnine sodi med njene prioritete predvsem v postopku priprave proračuna države, torej takrat, kadar se ta pripravlja za naslednje proračunsko leto. Vlada je v teh postopkih v nezavidljivem položaju, saj dogovor želi skleniti, pri tem pa nosi odgovornost za vzdržnost javnih financ celotnega sektorja država. Upoštevanje razvojnih ambicij države, višine obveznosti, ki izhajajo iz veljavnih zakonov, ob hkratnem upoštevanju fiskalnih zavez vlado sili, da mora v postopkih usklajevanja doseči tak dogovor, ki bo tudi v prihodnjih letih vzdržen za javne finance tako na državni kot na lokalni ravni. Dejstvo je, da bodo leta 2024 znova veljala fiskalna pravila, to pa pomeni, da bo po skoraj štirih letih, ob postopni normalizaciji razmer, odpravljena splošna odstopna klavzula na ravni EU. Dejstvo je tudi, da se zvišuje cena zadolževanja, in sicer tako za državljane, ostale entitete kot tudi državo.

Prav tako ni dvoma, da so v veljavnih predpisih že vsebovane pravne podlage, ki omogočajo, da se občinam lahko zagotavljajo dodatna sredstva iz proračuna države na neposreden ali posreden način. V tem delu vlada pojasnjuje, da je bil pri sklepanju dogovora o višini povprečnine že upoštevan dvig plač, ki je bil dogovorjen v oktobru 2022, prav tako je bila upoštevana inflacija v višini 8,1 %.

Nesporno je tudi, da so za lokalno raven v rebalansu proračuna zagotovljena sredstva za:

1. dvig povprečnine s 645 evrov na 700 evrov, kar pomeni 110 mio evrov več sredstev kot 2022;
2. uravnoteženje razvitosti občin, ki bodo v letu 2023 višja za 8,8 mio evrov kot v letu 2022;

3. investicije v primarno zdravstvo, ki bodo do 2031 zagotovljena v višini 200 mio evrov,
4. sredstva za sofinanciranje Olimpijskega festivala evropske mladine v višini 2,5 mio evrov za sofinanciranje prireditve in 325.608 evrov za sofinanciranje opreme;
5. sofinanciranje programov in investicij na lokalni ravni, kar se je v letu 2022 odrazilo pri investicijah v višini 153 mio EUR, ter za sofinanciranje posameznih nalog in programov občin v višini cca 27 mio EUR,
6. uresničevanje pravic narodnih skupnosti, občinam z naseljenimi romskimi skupnostmi in občinam v območju triglavskega narodnega parka (skupaj bo v letu 2023 določenim občinam izplačanih 12,7 mio evrov),
7. Ministrstvo za javno upravo spodbuja združevanje nalog občin z dodatnimi sredstvi za delo skupnih občinskih uprav, v letu 2022 je bilo za ta namen izplačanih 6,92 mio EUR,
8. posredne pozitivne finančne vplive (ukrepi zaradi druginje kot npr. znižane cene energentov za posredne uporabnike proračuna občin).

Vlada meni tudi, da je na odhodke občin pozitivno vplival t. i. »druginjski ukrep«, s katerim je vlada določila najvišje drobnoprodajne cene zemeljskega plina in elektrike, ki velja tudi za izvajalce javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja. Regulacija bo veljala celo leto 2023. Prav tako je vlada pripravila tudi različne ukrepe, s katerimi se bodo staršem omilile podražitve vrtcev, višajo pa se tudi pragovi za socialne transferje, kar pomeni, da bodo višji in staršem lažje dostopni.

V zvezi s pravno podlago, ki bo omogočila izplačilo zimskega dodatka upokojencem, vlada pojasnjuje, da v tem primeru ne gre za socialni transfer ampak za dodatek upokojencem, torej tistim, ki se v delovno aktivni življenjski dobi plačevali prispevke v bistveno višjem znesku kot ostali. To pa pomeni, da ukrepa ni mogoče razširjati na druge skupine prebivalstva, ki zaradi navedenega dejstva niso primerljive, saj bi vsaka nadaljnja skupina lahko upravičenja do dodatka utemeljevala zgolj na podlagi prihodkovnega cenzusa.

Glede na vse zgoraj navedeno vlada meni, da sprejeti rebalans proračuna omogoča ustrezno financiranje vseh področij, ki so v predlogu odločilnega veta izpostavljena, seveda ob hkratni zahtevi po zagotavljanju dolgoročno vzdržnih javnih financ. Vlada poudarja, da dodatnih sredstev ni mogoče zagotoviti brez dodatnega zadolževanja države, zato predlaganih ukrepov ne more podpreti.

Na podlagi navedenih razlogov Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru Republike Slovenije, da Državni zbor Republike Slovenije Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 ponovno izrazi podporo.