



Številka:

Datum: **18. oktober 2013**

OBČINSKI SVET OBČINE TOLMIN

Zadeva: INFORMACIJA O PRIČAKOVANIH POSLEDICAH S STRANI VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PREDLAGANIH VARČEVALNIH UKREPOV NA FINANCIRANJE OBČIN V LETIH 2014 IN 2015

Z vladnimi zahtevami po konsolidaciji javnih financ in vzdržnosti javnofinančnega sistema se, kot posledica že nekaj let trajajoče gospodarske in finančne krize, srečujemo tudi pri pripravi proračunov občin. Pri načrtovanju proračunske porabe smo zato v zadnjih letih, ob dejstvu, da aktualna recesija, ki je prizadela realni sektor prek zniževanja gospodarske rasti in ustvarjenega bruto domačega proizvoda negativno vpliva na javnofinančno kondicijo države in občin, v čim večji meri zasledovali omejevalen pristop. V zagovor privzetim varčevalnim ukrepom velja spomniti, da Ministrstvo za finance (MF) že pri izračunu višine povprečnine za leto 2011 v nasprotju z ZFO-1 ni upoštevalo inflacije in ni spoštovalo veljavnih pravnih podlag in zakonsko predpisane metodologije za izračun povprečnine, kar posledično od vključno leta 2011 konstantno znižuje priznano **primerno porabo**, ki se iz državnega proračuna posameznim občinam namenja za financiranje z zakonom določenih nalog. Prav tako se od vključno leta 2011 dalje občinam znižujejo tudi **investicijska sredstva na podlagi 23. člena Zakona o financiranju občin (ZFO-1)**, ki se iz državnega proračuna namenjajo sofinanciranju investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. Ta se zagotavljajo le na obstoječi ravni iz leta 2010, in sicer v višini 4 % skupne primerne porabe občin, kar je v nasprotju z 39. členom ZFO-1, po katerem naj bi občinam v letu 2011 za sofinanciranje investicij pripadalo 5 %, od vključno leta 2012 dalje pa 6 % skupne primerne porabe občin. V letu 2012 je bil z **Zakonom za uravnoteženje javnih financ** sprejet dodaten nabor varčevalnih ukrepov, ki so zahtevali ustrezne prilagoditve proračunskega načrtovanja tako na prihodkovni (nekateri davčni prihodki, 23. člen ZFO-1) kot na odhodkovni strani (plače in povračila javnim uslužbencem, socialni transferji...).

Nadaljevanje trenda negativne gospodarske rasti, naraščajoči stroški sanacije bančnega sistema ter zaveze iz Programa stabilnosti k zniževanju proračunskega primanjkljaja in uravnoteženju javnih financ so v letu 2013 Vlado RS vodile k nadaljnjim, še restriktivnejšim predlogom stabilizacijskih ukrepov, tudi na področju lokalne samouprave, začenši z njeno **reformo v smislu ukinjanja oziroma združevanja občin**, in **trenutno aktualnim postopkom sprejemanja - za financiranje in delovanje občin izredno pomembnega - svežnja sistemske zakonodaje**, ki obsega predlog Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015, kot sestavni del predloga sprememb državnega proračuna za leto 2014 in predloga državnega proračuna za leto 2015, ki sta (nujni postopek) že v parlamentarni proceduri, predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki ga je pripravilo Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo in ga Vlada RS še ni obravnavala, ter predlog Zakona o davku na nepremičnine, ki ga je Vlada RS 17. oktobra 2013 sprejela in poslala v parlamentarno obravnavo.

Razvoj dogodkov glede predlaganega načina fiskalnega varčevanja oziroma sprememb financiranja občin, ki grobo posega v temeljni postulat enakomernega razvoja države, z zaskrbljenostjo spremljata tudi Združenje občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije. Obe združenji sta si v usklajevanjih in pogajanjih ob pripravi državnega proračuna za prihodnji dve leti prizadevali ohraniti obstoječi sistem financiranja občin, saj v nadaljevanju predstavljen predlog varčevanja, za občine enostavno ni sprejemljiv.

Predlog zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (v nadaljnjem besedilu: ZIPRS1415) **predvideva ohranitev povprečnine za leto 2014 v višini 536,00 EUR** (torej v višini, kot je bila predvidena ob pripravi veljavnega plana proračuna Občine Tolmin za leto 2014), **v letu 2015 pa naj bi bila nominalno za 2,1 % nižja, in sicer naj bi znašala le 525,00 EUR. Istočasno pa se za leto 2014 in enako za leto 2015 znižuje tudi delež sredstev za sofinanciranje investicij iz naslova 23. člena ZFO-1 iz sedanjih 4 % na zgolj 2 % skupne primere porabe občin.** Predlog ZIPRS1415 torej posega v sam sistem financiranja občin in z zmanjševanjem sredstev za sofinanciranje investicij po 23. členu ZFO-1 ruši razmerja med občinami in njihovimi financami, posega v instrument, ki pomeni korektiv za razvojno ogrožene občine in jemlje sredstva razvojno najbolj ogroženim območjem. Z zmanjševanjem sredstev za sofinanciranje investicij občinam istočasno jemlje tudi sredstva soudeležbe pri financiranju projektov, ki so v teku, s tem pa se nevarno ogroža realizacija črpanja evropskih sredstev. Predlagana sprememba sedaj veljavnega načela, da se sredstva po 23. členu ZFO-1 v višini 4 % skupne primerne porabe občin med občine razdeli z upoštevanjem indeksa njihove razvojne ogroženosti, bi praktično pomenila, da bi varčevalni ukrep finančno najbolj prizadel najbolj šibke občine, občine z večjim razvojnim potencialom pa bi izgubile bistveno manj, je zagotovo v neskladju z ustavnim načelom sorazmernosti. To nazorno potrjuje tudi podatek o deležu tega investicijskega vira sredstev v skupnih prihodkih občine iz naslova primerne porabe in 23. člena ZFO-1. V primeru Občine Tolmin, po podatkih za leto 2013, ko ta znaša 659.286,00 EUR, predstavljajo sredstva 23. člena ZFO-1 7,44 % prihodkov občine, dodeljenih z državne ravni. Najvišji je delež v primeru Občine Solčava (23,00 %), sledita ji Občina Bovec (19,34 %) in Občina Osilnica (17,14 %), najnižji pa v Občini Logatec (0,33 %), Mestni Občini Ljubljana (0,43 %), Občini Domžale (0,69 %), Občini Šempeter-Vrtojba (0,89 %), Mestni Občini Kranj (0,95 %).

V kolikor bo Državni zbor RS ZIPRS1415 sprejel v predlagani obliki, se bo prepolovitev v državnem proračunu v letu 2014 (in podobno v letu 2015) Občini Tolmin pripadajočih investicijskih sredstev iz naslova 23. člena ZFO-1 finančno odrazila kot, primerjalno na leto 2013, znižanje v višini najmanj 329.643,00 EUR. Če pa upoštevamo, da je s strani MF izračunana skupna primerna poraba občin za leto 2014 v primerjavi z letom 2013 za 0,28 % višja, to seveda pomeni tudi ustrezno višji izpad investicijskih sredstev po 23. členu ZFO-1 (okrog 330.500,00 EUR v letu 2014 in podobno v letu 2015).

Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo je pripravilo **novelo Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1C)**, ki med drugim predvideva **spremembo formule za izračun primerne porabe**. Ta – primerjalno na sedaj veljavno formulo - **daje večjo težo ponderju števila in strukture prebivalcev v občini in zmanjšuje vpliv velikosti (površine) občine**, s čimer bi se sredstva primerne porabe prealocirala od šibkih v korist razvojno močnejših območij. Predlagatelj navaja, da so bile pri spremembah upoštevane ugotovitve analiz učinkov veljavnega ZFO-1, predvsem deležev tekočih odhodkov in tekočih transferov po programih, ki so pokazale, da je seštevek povprečnih odhodkov, povezanih z nalogami, na katere odločilno vpliva dolžina občinskih cest in velikost območja (promet, prometna infrastruktura, komunikacije, prostorsko planiranje, stanovanjska in komunalna dejavnost, varovanje okolja) – ta obsega 22 % vseh odhodkov, občutno manjši od odhodkov za izobraževanje (otroško varstvo, osnovno šolstvo, glasbeno šolstvo), lokalno samoupravo, socialne službe in podobno – ti znašajo 30 % vseh odhodkov. Upoštevana je bila tudi ugotovitev, da z rastjo števila prebivalcev raste tudi delež tekočih odhodkov in tekočih transferov (od 52 % do 65 %), investicijski odhodki pa se zmanjšujejo. Gledano na ravni vseh občin se sicer vir za financiranje primerne porabe občin globalno ne spreminja in ta tudi po noveli ZFO-1 še vedno predstavlja 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, ki pa – primerjalno na veljavni sistem – ne upošteva več vpliva inflacijskih gibanj. Novo predlagana enačba prinaša veliko prerazporejanje sredstev primerne porabe med občinami, nekatere občine bi na ta način izgubile občutno preveč, kar bi najverjetneje resno ogrozilo njihovo sposobnost za financiranje zakonsko določenih nalog. Zato so posegi v ZFO-1 nesprejemljivi, dokler se ne pripravi temeljite analize obstoječega sistema lokalne samouprave in njegovega financiranja ter izdelava celovite strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, v skladu s strategijo pa tudi pripravi morebitne spremembe koncepta financiranja občin, sta si enotni reprezentativni

združenji občin. Tudi Služba za lokalno samoupravo se strinja, da bi se sitem financiranja občin moral spreminjati po korakih, oziroma šele po že znanih učinkih uvedbe davka na nepremičnine.

ZOS je pripravilo simuliran izračun v letu 2014 pripadajočega obsega primerne porabe po posameznih občinah, upošteva pri tem s predlogom ZFO-1C spremenjeno formulo za izračun primerne porabe, pri čemer velja opozoriti, da izračun ni povsem natančen in dokončen, saj se opira na vhodne podatke o številu in strukturi prebivalstva za leto 2013, torej še ne temelji na ažuriranih podatkih za leto 2014. **Primerjava med zagotovljeno primerno porabo v letu 2013 in po predlogu ZFO-1C izračunano za leto 2014 kaže, da bi v primeru sprejema ZFO-1C v predlagani obliki Občina Tolmin iz tega naslova v letu 2014 izgubila 525.098,00 EUR, kar predstavlja 6,40% znižanje občini pripadajočih tekočih prihodkov iz naslova dohodnine, z državne ravni zagotovljenih za financiranje z zakonom določenih nalog. Tudi, če upoštevamo v tem trenutku že znan podatek o, s strani MF po sedaj veljavni metodologiji oz. formuli izračunanega obsega primerne porabe Občine Tolmin za leto 2014 (8.198.163,00 EUR, kar je zanemarljivih 0,02 % manj od zagotovljene v letu 2013), ostaja pričakovan izpad tega proračunskega vira sredstev za leto 2014 primerljiv.**

Predlagan varčevalni ukrep bi zagotovo finančno najbolj prizadel podeželske občine oz. občine na odmaknjenih območjih, z manjših številom prebivalstva, na drugi strani pa bi pridobile predvsem središčne in mestne občine. To potrjuje tudi podatek o višini oz. deležu v letu 2014 pričakovane spremembe tega vira sredstev v prihodkih posamezne občine iz naslova primerne porabe, zagotovljene v letu 2013. Največji padec primerne porabe v letu 2014, primerjalno na leto 2013, se po novem predlogu izračuna obeta Občini Solčava (-29,72 % oz. -211.936,00 EUR), sledijo ji Občina Bovec (-26,45 % oz. -750.062,00 EUR), Občina Jezersko (-20,99 % oz. -135.291,00 EUR), Občina Osilnica (-18,37 % oz. -69.944,00 EUR). Na drugi strani pa s prealokacijo tega vira med občinami največ pridobijo Mestna Občina Velenje (+7,75 % oz. +1.189.436,00 EUR), Mestna Občina Ljubljana (+7,26 % oz. +8.869.017,00 EUR), Občina Celje (+7,00 % oz. +1.599.039,00 EUR), Občina Domžale (+6,94 % oz. +1.143.079,00 EUR), Občini Ptuj (+6,83 % oz. +769.920,00 EUR), itd.

V finančno avtonomijo občin pa močno posega tudi v parlamentarno razpravo poslan predlog **Zakona o davku na nepremičnine**. Do uvedbe davka na nepremičnine se skladno z ZFO-1 kot vir financiranja občine štejejo prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) in od davkov od nepremičnega premoženja po zakonu, ki ureja davke občanov. Prihodki občin iz naslova NUSZ so doslej občinam predstavljali najpomembnejši in stabilen vir financiranja, katerega pristojnost urejanja in pobiranja je bila v celoti prepuščena občinam. ZOS je vseskozi vztrajalo, da se za občine ohrani NUSZ, država pa naj za lastne potrebe uvede davek na nepremičnine v polovičnih davčnih stopnjah. MF temu predlogu ni prisluhnilo in ne odstopa od predlaganega koncepta davka na nepremičnine. Po trenutno aktualnem predlogu zakona naj bi se prva tri leta (2014, 2015, 2016) prihodek od davka v celoti odvajal v državni proračun, od katerega naj bi posamezni občini pripadal enak znesek (na letni ravni), kot ga je iz naslova NUSZ realizirala leta 2012. V primeru Občine Tolmin je ta enak **368.068,36 EUR**. Dejanski (neto) učinek davka na nepremičnine na občinski proračun pa bo znan šele, ko bodo dokončno pripravljene izračuni davka na nepremičnine, ki ga bo morala za **javno infrastrukturo (javne zgradbe, kot so šole, vrtci in podobno, ter ostale nepremičnine v lasti občine) v državni proračun vplačati občina**. V nasprotju z dosedanja prakso NUSZ, v primeru davka na nepremičnine občine namreč nastopajo tudi kot zavezanke za plačilo davka. Zgolj za orientacijo - po enem izmed predhodnih variant izračunov MF (od tedaj so se davčne stopnje in oprostitve za posamezne vrste nepremičnin že spremenile!) naj bi obveznost Občine Tolmin iz naslova obdavčitve nepremičnin v njeni lasti in nepremičnin v javni in drugi rabi znašala nekaj nad 94.000,00 EUR. ZOS zato vztraja, da mora država zagotoviti občinam sredstva iz davka na nepremičnine v višini, da bodo občine ohranile dosedanja vrednost pobranega NUSZ tudi po plačilu davka državi za javno infrastrukturo, ter da mora biti po izteku triletnega prehodnega obdobja davek na nepremičnine v celoti prihodek občin. Poleg tega velja opozoriti, da se s predlaganim sistemom davka na nepremičnine odstopa od primerljivih rešitev, ki jih poznajo v drugih državah, v katerih je davek na nepremičnine izključno lokalni prihodek, hkrati pa tudi ustrezen razvojni instrument. V kolikor tekom parlamentarne obravnave predloga zakona zahteve občin in njihovih združenj ne bodo uslišane, občine napovedujejo uporabo vseh pravnih sredstev, pri čemer ni izključena tudi ustavna presoja. Nedopustno namreč je, da predlagan davčni zakon slabi finančni položaj občin, čeprav se istočasno davčna obremenitev njihovih občanov, primerjalno na sedanjo obremenitev iz naslova NUSZ, pomembno povečuje.

Predstavljeni vladni ukrepi, na podlagi katerih že temeljita predloga državnih proračunov za prihodnji dve leti, vodijo k centralizaciji in ustvarjanju konflikta med mestnimi okolji in podeželjem. Za leti 2014 in 2015 predlagan način varčevanja je za občine zato nesprejemljiv. Veljavni ZFO-1 ima med seboj soodvisne člene, ki določajo način in višino financiranja občin (povprečnina in investicijski transfer), s pavšalnim in nepremišljenim spreminjanjem enega ali drugega se rušijo vzpostavljena razmerja med občinami in njihovo finančno stabilnostjo, razvojni razkorak med njimi pa še pogloblja.

Priprava skorajšnjih sprememb proračuna Občine Tolmin za leto 2014, kasneje pa tudi občinskega proračuna za leto 2015, bo torej nujno podrejena pričakovanemu izpadu investicijskih sredstev iz naslova 23. člena ZFO-1, ki je za leto 2014 in podobno za leto 2015 ocenjen na približno 330.500,00 EUR, ter – v primeru sprejetja predlagane novele ZFO-1C s spremenjeno enačbo za izračun zneska primerne porabe občine – dodatno tudi pričakovanemu izpadu sredstev iz naslova dohodnine za financiranje primerne porabe občine, ki je za leto 2014 ocenjen na 525.098,00 EUR, za leto 2015 pa zaradi predlaganega še nižjega zneska povprečnine še višje. Izrazito restriktiven in varčevalno naravn pristop k načrtovanju prihodnjih proračunov pa bo nedvomno potreben tudi zaradi, v tem trenutku sicer še ne dokončno ovrednotenih, za občino pričakovanih negativnih finančnih posledic uvedbe davka na nepremičnine.

Pripravila:

Janja Bičič,
vodja oddelka za gosp., negosp. in finance

Uroš Brežan,
župan l.r.