



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Predsednik Državnega zbora

EVA: 2015-1611-0079
Številka: 00712-27/2015/5
Datum: 24. 6. 2015

REPUBLIKA SLOVENIJA - DRŽAVNI ZBOR

Prejeto:	24 -06- 2015		
Šifra:	411-02/15-811		
Povezava:			
EPA:	611-VII	EU:	
Sign. zn.:			
Kratika:			

Vlada Republike Slovenije je na 43. redni seji dne 24. 6. 2015 določila besedilo:

- Predloga zakona o spremembi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – nujni postopek,

ki vam ga pošiljam v obravnavo in sprejem na podlagi 143. in 164. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13).

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da predlog zakona obravnava po nujnem postopku, ker 164. člen Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije določa, da se za obravnavo in sprejem Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije uporabljajo določbe o obravnavi zakona po nujnem postopku.

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14) in 235. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) določila, da bodo kot njeni predstavniki pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovali:

- dr. Dušan Mramor, minister za finance,
- mag. Mateja Vraničar, državna sekretarka, Ministrstvo za finance,
- Metod Dragonja, državni sekretar, Ministrstvo za finance,
- Irena Sodin, državna sekretarka, Ministrstvo za finance,
- Alojzij Boh, namestnik generalne direktorice, Ministrstvo za finance,
- mag. Marjetica Mahne, vodja sektorja, Ministrstvo za finance,
- Marija Arnuš, sekretarka, Ministrstvo za finance.

Mag. Darko Krašovec
generalni sekretar

Priloga: 1



NUJNI POSTOPEK
EVA 2015-1611-0079

***Predlog zakona o spremembi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije
za leti 2014 in 2015***

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

V Dogovoru o višini povprečnine za leto 2015, ki ga je Vlada RS 29. januarja 2015 sklenila z reprezentativnima združenjema občin ZOS in SOS, se je Vlada RS zavezala, da bo v letu 2015 sprejela sistemske ukrepe za znižanje stroškov izvajanja z zakonom določenih nalog občin in do 30. 6. 2015 z izvedbenimi in sistemskimi ukrepi zagotovila znižanje stroškov občin z učinkom 22,8 mio eurov na letni ravni, ali pa zagotovila sredstva za povprečnino na drug način.

Vlada RS je v juniju ugotovila, da s predlaganimi in uveljavljenimi spremembami predpisov znižanje stroškov, opredeljeno v dogovoru, ne bo v celoti doseženo.

Da bi se izpolnila zaveza iz Dogovora o višini povprečnine za leto 2015, je treba razliko sredstev zagotovi s povečanimi prihodki občin iz naslova primerne porabe. V ta namen je vlada že pristopila k spremembi navedenega dogovora. Ker pa Zakon o izvrševanju proračunov za leto 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15 in ...) v drugem odstavku 46. člena določa višino povprečnine, je treba skladno z zavezami vlade spremeniti tudi zakonsko določbo.

Predlagani zakon določa izjemo od splošne in načelne prepovedi retroaktivnosti. Povratno veljavo predlagani zakon določa v eni sami določbi, pri tem pa ni dvoma, da je izpolnjen tudi drugi, z Ustavo Republike Slovenije določen pogoj, po katerem je retroaktivnost dopustna samo, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Obseg pravic se s predlaganim zakonom povečuje, hkrati pa se z zagotovitvijo dodatnih sredstev ne posega v pridobljene pravice.

2. Cilji, načela in poglobitve rešitve predloga zakona

Osnovni cilj zakona je uzakoniti rešitve, ki bodo v drugi polovici leta 2015 omogočile izvajanje tistih nalog občin, ki se financirajo iz naslova primerne porabe.

Predlog zakona ne uzakonja posebnih načel ali temeljnih proračunskih principov, saj so ta opredeljena v 2. členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno

prečiščeno besedilo, 14/13 – popr. in 101/13; v nadaljnjem besedilu: ZJF). Tem načelom predlog zakona tudi sledi, prav tako pa sledi tudi ostali ureditvi, kot jo določa Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO; v nadaljnjem besedilu: ZFO-1).

S predlaganim zakonom se za drugo polletje 2015 določa povprečnino v višini 514,22 eurov, ki je za 13,39 eura višja od povprečnine, določene z veljavnim ZIPRS1415. S povečano povprečnino se bo obseg primerne porabe občin povečal za razliko med ocenjenim znižanjem izdatkov občin in znižanjem, ki je doseženo s sistemskimi spremembami. Obseg dohodnine, ki v letu 2015 pripada občinam, je določen z ZFO-1 in znaša 54 % dohodnine. Ta delež se s spremembami zakona ne spreminja. Sredstva za financiranje višje povprečnine bo potrebno zagotoviti s povečanjem finančne izravnave iz državnega proračuna.

Zakon v prehodni določbi določa tudi način zagotavljanja višje finančne izravnave za mesec julij 2015, in sicer se bo razlika poplačala pri izplačilu finančne izravnave za mesec avgust. Hkrati se v prehodni določbi določa tudi, da se za mesec julij 2015 razlika med prihodki iz 14. člena ZFO-1 občinam nakazuje tedensko do konca leta 2015.

3. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu EU

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije ni predmet prilagajanja slovenske ureditve pravu EU. Za razliko od sistemskih proračunskih zakonov držav iz EU, ki urejajo podobne vsebine kot ZJF, je ureditev, da se proračun države in zakon o izvrševanju državnega proračuna sprejemata v oblikah dveh različnih pravnih aktov, poznana predvsem v germanskih pravnih sistemih (Avstrija in Nemčija). Tega razlikovanja ne poznajo v anglosaksonskem (Velika Britanija) in skandinavskem (Švedska) pravnem sistemu.

Tako na primer tudi avstrijski in nemški zakon o izvrševanju proračuna urejata obseg zadolževanja države in različna pooblastila vladi in ministru za finance pri izvrševanju proračuna. Proračuni pa vsebujejo tabelarne prikaze razreza proračunskih sredstev po proračunskih uporabnikih.

Švedski parlament sprejme samo proračun, ki po področjih proračunske porabe določa cilje in naloge ter okviren razrez sredstev, in daje vladi določena pooblastila za spreminjanje proračuna, kar je v našem pravnem sistemu vsebina zakona o izvrševanju proračuna.

Podobno kot za Švedsko velja tudi za proračun Velike Britanije.

Francija ima obširen pravni okvir za državni proračun in ustavo, ki izvršni veji oblasti zagotavlja velika pooblastila pri proračunski politiki. Ustava iz leta 1958 vlogo parlamenta pri proračunskih zadevah omejuje na spreminjanje strukture izdatkov. Parlament ne more povišati skupnih izdatkov in tudi ne zmanjšati prihodkov državnega proračuna. Ustava vsebuje tudi nekatera temeljna načela za državni proračun in od leta 1996 dalje tudi za organizacije socialnega zavarovanja.

4. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

S predlaganim zakonom se povečujejo prihodki proračunov občin za 13,75 mio eurov, za enak znesek pa se povečujejo odhodki iz proračuna države. Sredstva za povečanje odhodkov iz državnega proračuna se bodo zagotovila s prerazporeditvami pravic porabe in sicer s proračunskih postavk drugih vladnih proračunskih uporabnikov.

Čeprav se sredstva iz naslova deleža dohodnine, ki pripadajo občinam v drugi polovici leta 2015 zagotavljajo v nespremenjeni višini, pa se zaradi spremembe povprečnine spremeni znesek dohodnine, ki pripada posamezni občini. Navedene spremembe se bodo odrazile tako pri julijskih kot tudi pri avgustovskih izplačilih dohodnine posameznim občinam.

Predlog zakona nima finančnih posledic za druga javnofinančna sredstva.

5. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Sredstva za izvajanje zakona so zagotovljena v državnem proračunu.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

/

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

/

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

/

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

/

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

/

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

/

6.6 Presoja posledic za druga področja:

/

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

/

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

/

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

S predlogom tega zakona sta bili seznanjeni reprezentativni združenji občin in Združenje mestnih občin Slovenije.

8. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles

dr. Dušan Mramor, minister za finance

mag. Mateja Vraničar, državna sekretarka na Ministrstvu za finance

Metod Dragonja, državni sekretar

Irena Sodin, državna sekretarka

Alojzij Boh, namestnik generalne direktorice na Ministrstvu za finance

mag. Marjetica Mahne, vodja sektorja

Marija Arnuš, sekretar.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15 in) se v drugem odstavku 46. člena znesek »500,83 eura« nadomesti z zneskom »514,22 eura«.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

2. člen

(1) Razlika med finančno izravnavo za mesec julij 2015, ki je izračunana ob upoštevanju povprečnine v višini 514,22 eura in povprečnine v višini 500,83 eura, se občinam nakaže skupaj z izplačilom finančne izravnave za mesec avgust 2015.

(2) Razlika med prihodki iz 14. člena ZFO-1 za mesec julij 2015, ki so izračunani ob upoštevanju povprečnine v višini 514,22 eura in povprečnine v višini 500,83 eura, se občinam nakazuje tedensko od 1. avgusta 2015 do 31. decembra 2015.

3. člen

Ta zakon začne veljati 1. avgusta 2015.

III. OBRAZLOŽITVE

K 1. členu

Vlada Republike Slovenije je 29. januarja 2015 z reprezentativnima združenjema občin sklenila Dogovor o višini povprečnine za leto 2015 (v nadaljnjem besedilu: Dogovor). Dogovorjena višina povprečnine v višini 525 eurov za obdobje od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2015 in 500,83 eurov za obdobje od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2015, je določena z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14 in 14/15; v nadaljnjem besedilu: ZIPRS1415).

V Dogovoru se je Vlada RS zavezala, da bo v letu 2015 sprejela sistemske ukrepe za znižanje stroškov izvajanja z zakonom določenih nalog občin in do 30. 6. 2015 z izvedbenimi in sistemskimi ukrepi zagotovila, da se bodo stroški občin znižali za 22,8 mio € na letni ravni, ali pa zagotovila sredstva na drug način.

Vlada RS je na seji dne 12. 6. 2015 obravnavala tretje poročilo o aktivnostih ministrstev v zvezi z nižanjem stroškov občin in ugotovila, da se s predlaganimi in uveljavljenimi spremembami predpisov stroški občin v letu 2015 znižujejo za 9,033 mio eurov. Da bo Vlada RS uresničila svojo zavezo iz Dogovora, je treba razliko sredstev do 22,8 mio eurov, zagotoviti z zvišanjem povprečnine, ki bo povečala primerno porabo občin. Ker je obseg dohodnine, ki je občinski vir, v letu 2015 nespremenljiv, je razliko v višini 13,75 mio eurov potrebno zagotoviti s povečanjem finančne izravnave iz državnega proračuna.

Spremenjena višina povprečnine, bo veljala od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2015 in bo povečala primerno porabo občin v letu 2015. Ker delež dohodnine kot vir za pokrivanje primerne porabe ne zadošča, se je razlika do primerne porabe že v prvem polletju 2015 zagotavljala s finančno izravnavo iz državnega proračuna. S povečanjem povprečnine in s tem primerne porabe se bo finančna izravnava povečala za 13,75 mio eurov.

S predlagano določbo se določa izjemo od splošne in načelne prepovedi retroaktivnosti. Pri tem pa je treba upoštevati, da so v primeru te zakonske določbe izpolnjeni vsi pogoji, ki jih Ustava Republike Slovenije zahteva pri uporabi pravnih norm s povratno močjo. Predlagani člen pomeni sredstvo za vzpostavitev pravičnosti, pri tem pa ni dvoma, da to zahteva javna korist.

K 2. členu

S predlaganim členom se določa način zagotavljanja sredstev občinam, saj bo predlagani zakon stopil v veljavo s 1. avgustom 2015, občine pa so do povprečnine, skladne s spremenjenim drugim odstavkom 46. člena ZIPRS1415, upravičene že s 1. julijem 2015.

Finančna izravnava se občinam nakazuje mesečno. Razlika med finančno izravnavo, ki jo bodo občine prejele v juliju, in povečano finančno izravnavo, ki izhaja iz povprečnine, določene na podlagi spremenjenega drugega odstavka 46. člena ZIPRS1415, bo nakazana skupaj s finančno izravnavo za mesec avgust.

Delež dohodnine se s predlaganim zakonom ne spreminja. S spremenjenim obsegom primerne porabe pa se občinam spremenijo zneski pripadajoče dohodnine. Novi zneski bodo preračunani na tedenska nakazila po uveljavitvi zakona oziroma od prvega tedenskega nakazila 5. avgusta do zadnjega nakazila 30. decembra 2015.

K 3. členu

Z uveljavitveno določbo se določa, da predlagani zakon začne veljati 1. avgusta 2015.

IV. ČLEN, KI SE SPREMINJA

46. člen (povprečnina)

Povprečnina, ki pripada občinam v skladu z ZFO-1, znaša:

- za proračunsko leto 2014: 536,00 eura,
- **(črtana)**.

(2) Za proračunsko leto 2015 znaša povprečnina za obdobje od 1. januarja 2015 do 30. junija 2015 525,00 eurov, za obdobje od 1. julija 2015 do 31. decembra 2015 pa 500,83 eura.