



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

3

Številka: 411-01/14-17/
Ljubljana, 13. maj 2014

EPA 1928-VI

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) oblikovala naslednje

P o r o č i l o

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1C) – skrajšani postopek

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 28. seji 12. maja 2014 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija **ne podpira** predloga zakona.

Uvodno predstavitev predloga zakona je podala predstavnica Ministrstva za notranje zadeve mag. Vesna Juvan Gotovac, ki je izpostavila, da so cilji novele zakona zagotovitev sorazmernosti virov financiranja občin z nalogami, določitev pravne podlage in postopkov dogovarjanja Vlade in združenj občin o višini povprečnine oziroma primernem povprečnem obsegu sredstev za financiranje obveznih nalog občin ter poenostavitev postopka dodeljevanja dodatnih sredstev iz državnega proračuna za financiranje občinskih investicij. S predlaganimi spremembami in dopolnitvami zakona se tako želi preprečiti zviševanje davčnih prihodkov občinskih proračunov in povprečnine zaradi inflacije iz preteklih let. Predlog zakona občinam tudi omogoča predpisovanje občinske takse za dejavnosti, ki pomenijo posebno rabo javnih površin v lasti občine. Čeprav veljavni ZFO-1 določa, da Vlada pred predložitvijo državnega proračuna v Državni zbor z združenji občin sklene dogovor o višini povprečnine, pa te določbe v praksi v zadnjem času po besedah predlagatelja ni bilo mogoče upoštevati zaradi poslabšanja javnofinančnega stanja v državi, pri čemer zakon ni jasno določal, kako postopati v tem primeru. Zato se sedaj predlaga, da v kolikor dogovor ni sprejet, se razlogi navedejo v predlogu zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Nadalje se s spremembo 21. in 23. člena ZFO-1 poenostavlja postopek dodeljevanja dodatnih sredstev občinam za financiranje njihovih razvojnih programov na način, da občine ne bodo več prejemale sredstev za posamezno investicijo, ampak kot namenski transfer v treh obrokih, pri čemer bo zagotovljen boljši nadzor nad njihovo namensko porabo in njihovo vračanje v državni

proračun v primeru ugotovljene nenamenske porabe sredstev. S tem se razbremenjujeta občinska in državna uprava v postopku dodelitve sredstev. Poleg tega se tudi predlaga, da se med upravičene stroške investicije, ki jih občina lahko financira iz tega naslova, štejejo tudi najeta posojila in plačan DDV, če ni povračljiv.

Komisija se je seznanila tudi s stališči obeh reprezentativnih združenj, ki pa imata do predloga zakona nasprotujoče se mnenje. Združenje občin Slovenije ne nasprotuje predlaganim vsebinskim spremembam, ki se prilagajajo realnemu stanju in poenostavljajo postopke dodeljevanja dodatnih sredstev iz državnega proračuna za financiranje občinskih investicij. Ob podpori noveli zakona Združenje občin Slovenije predlaga spremembo 9. člena novele zakona tako, da bi se občinam del sredstev za financiranje investicij zagotovil v višini 4% skupne primerne porabe občin že v letu 2015. Prav tako predlaga, da bi bile občine upravičene do izračunanega deleža sredstev za financiranje razvojnih programov po novem 23. členu že v letu 2014. Na drugi strani Skupnost občin Slovenije ocenjuje, da ni nobene potrebe po hitrih spremembah Zakona o financiranju občin in Zakona o lokalni samoupravi, ampak je treba najprej sprejeti Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in v njej določiti okvire in usmeritve za potrebne zakonske spremembe na področju lokalne samouprave. Mnenju Skupnosti občin Slovenije se pridružuje tudi komisija, ki meni, da ta čas ni primeren za sprejemanje sprememb in dopolnitev Zakona o financiranju občin po skrajšanem postopku.

Komisija se strinja s stališčem Skupnosti občin Slovenije, da ne drži trditev predlagatelja novele zakona, da upoštevanje inflacije pri izračunu povprečnine povzroča umetno napihovanje stroškov, saj gre za običajno usklajevanje stroškov z inflacijo. Komisija meni, da bi neupoštevanje inflacije pomenilo manjši obseg financiranja nalog ob realno ovrednotenih stroških. Glede na zakonska določila je povprečnina že danes nižja za več kot 10%, njena višina bi se ob izključitvi inflacije le še bolj znižala.

V primerljivih parlamentarnih demokracijah vlade ne sprejemajo enostranskih odločitev o višini povprečnine, ampak se dogovarjajo z združenji občin. Čeprav Združenje občin Slovenije ocenjuje neobvezujoč dogovor o višini povprečnine kot problematičen, opozarja na odločbo Ustavnega sodišča, ki dopušča možnost, da lahko Državni zbor po neuspelih dogovarjanjih Vlade z združenji občin določi višino povprečnine z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Komisija se pridružuje mnenju Skupnosti občin Slovenije, ki nasprotuje predlagani rešitvi, po kateri bi lahko v primeru, da Vlada ne doseže dogovora z združenji občin o višini povprečnine, povprečnino določil Državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna. Komisija nasprotuje enostranskemu določanju višine povprečnega obsega stroškov za opravljanje nalog občin. Kot opozarjajo v Skupnosti občin Slovenije je taka zakonska rešitev v nasprotju s temeljnimi evropskimi dokumenti s področja lokalne samouprave, in sicer Evropsko listino lokalne samouprave in priporočil zadnjega monitoringa Sveta Evrope iz leta 2011 o krepitvi institucionalnega dialoga. Ob tem komisija izpostavlja opozorilo Skupnosti občin Slovenije, da tudi ne drži trditev predlagatelja, da dogovora med Vlado in združenji občin o višini povprečnine ni bilo mogoče doseči že od leta 2010 dalje, saj sta Združenje občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije z Vlado sprejele in podpisale dogovor o višini povprečnine za leti 2013 in 2014, pri čemer sta reprezentativni združenji občin pristale na znižanje višine povprečnine ob pogoju, da bo Vlada pristopila k

spremembam področne zakonodaje in znižala stroške zakonskih nalog občin za 10%, kar pa se ni zgodilo. V povezavi z uveljavitvijo fiskalnega pravila komisija dodatno opozarja, da če dogovora med Vlado in združenji občin o višini povprečnine ne bo, bodo občine pri zadolževanju za investicije še bolj omejene.

Komisija ugotavlja, da so se občine vseskozi pripravljene pogovarjati o obsegu in načinu nižanja stroškov za financiranje zakonskih nalog, vendar se občine vseskozi soočajo z vedno večjim obsegom nalog, ki pa jim sočasno ne sledijo finančni viri.

Komisija podpira pobudo Skupnosti občin Slovenije, da se pripravi analiza, kako so se stroški v okviru občinskih proračunov spreminjali zadnjih nekaj let.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.