



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
Interesna skupina lokalnih interesov

Številka: 411-01/17-2/
Ljubljana, 24. 1. 2017

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta na skupni seji 23. 1. 2017, na podlagi 20. in 97. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F), oblikovali naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1) – v javni obravnavi

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta se seznanili s Predlogom zakona o financiranju občin, ki ga je Ministrstvo za javno upravo predložilo 13. 1. 2017 v enomesečno javno obravnavo.

Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni, da predlog zakona temelji na obstoječem sistemu financiranja, ki je skladen z Evropsko listino lokalne samouprave, kar je večkrat potrdilo tudi Ustavno sodišče. Cilj predloga zakona je večja preglednost sistema, večje upoštevanje demografskih trendov oz. sprememb ter dodatno spodbujanje (razširitev in poglobitev) medobčinskega sodelovanja. Predlaga se dopolnitev določbe o izračunu povprečnine tako, da se pri postopku določitve povprečnine upoštevajo makroekonomske javno-finančne okoliščine blagajn javnega financiranja. Prav tako se predlaga sprememba formule za izračun primerne porabe občin, ki sledi demografskim trendom v občinah (večja teža se daje najmlajšim in najstarejšim v primerjavi z ostalo populacijo). Poleg tega se predlaga zgodnejši rok za posredovanje sprememb načrtov porabe z namenom izvedbe vseh postopkov v razumnem roku. V 24.a členu se odpravlja napaka z zamenjavo imenovalca in števca v razmerju med razvitostjo občine in razvitostjo vseh občin pri določanju višine sredstev sofinanciranja občinskih investicij iz državnega proračuna, predlaga pa se tudi sprememba določbe o sofinanciranju skupnih občinskih uprav, ker se želi povečati število skupnih občinskih uprav z vključenostjo večjega števila občin ter spremeniti nabor nalog, ki jih opravlja skupna občinska uprava in sofinancira država.

Pri Združenju občin Slovenije pri predlagani spremembi formule za izračun primerne porabe pogrešajo konkretne izračune, ki bi pokazali, kaj to pomeni za posamezno občino, pri čemer se jim poraja bojazen, da bo predlagana sprememba povzročila prerazporeditev povprečnine iz šibkejših v močnejša okolja. V zvezi s spremembo določbe 12. člena opozarjajo na tretjo alinejo prvega odstavka, saj ni jasno, kaj

pomeni zmanjšanje tekočih odhodkov in tekočih transferov za sredstva sofinanciranja nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev. Opozarjajo, da bi morali za izračun znižanja povprečnine v povezavi z javnofinančnim stanjem države določiti formulo (konkretizirati izračun) – npr. z odstotkom primanjkljaja državnega proračuna. Sprašujejo se, kdaj bodo občine upravičene do povprečnine v vrednosti, ki jo določa zakon. Zakon v dogovoru o povprečnini ne predvideva pogajanj o višini povprečnine, ampak o tem, kolikšni so dodatni stroški občin zaradi spremenjene zakonodaje. Čeprav se lahko na področju skupnih občinskih uprav naredi še vrsto izboljšav, bo predlagana sprememba zagotovo vodila v zmanjšanje števila in izvajanja občinskih nalog v okviru skupnih občinskih nalog. Občine bi morale spodbujati za dodatno povezovanje in ne kaznovati. Združenje občin Slovenije tudi predlaga, da bi novela zakona poenostavila način uporabe sredstev za sofinanciranje investicij tako, da bi občine prejele ta sredstva kot transfer trikrat na leto, v začetku naslednjega leta pa bi poročale o namenski porabi sredstev. Če bi nadzor pokazal nenamenskost porabe, bi morale občine sredstva vrniti v proračun. S tem bi občine čez vse leto dostopale do teh sredstev.

V Skupnosti občin Slovenije in Združenju mestnih občin Slovenije menijo, da gre pri predlagani spremembi načina izračuna primerne porabe za prerazporeditev sredstev in bodo zato nekatere občine dobile več, druge pa manj sredstev. Postavlja se vprašanje o dejanskem napredku glede na sedanjo finančno podhranjenost občin, ko npr. mestne občine lahko s primerno porabo pokrijejo le 75 % stroškov zakonskih nalog. Treba je iskati kompromis med financiranjem investicij in zakonskih nalog, ki bi morale biti financirane iz povprečnine. Novela zakona prinaša popravke, ki v primeru skupnih občinskih uprav prinašajo nasprotne učinke od pričakovanih. Trenutno je najbolj problematično zatečeno stanje financiranja občin (povprečnina, omejitev prihodkov nad primerno porabo, sofinanciranje investicij), kar bi morali najprej odpraviti. Razjasniti je treba, katere so tiste naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občin, in koliko sredstev občine dejansko potrebujejo za izvajanje teh nalog.

Člani komisije in interesne skupine izpostavljajo naslednja stališča, dileme in vprašanja glede predloga zakona, ki je v javni razpravi:

- predlagane rešitve so bolj usmerjene v razdelitev mase sredstev za financiranje občin na podlagi drugačnih kriterijev med občinami kot pa v opredelitev temeljnega odnosa do financiranja lokalne samouprave. Z zakonskimi spremembami bi morali rešiti najbolj izpostavljena in problematična vprašanja financiranja občin (povprečnina, omejitev prihodkov nad primerno porabo, sofinanciranje investicij), ki so se v zadnjih letih mimo Zakona o financiranju občin in brez soglasja občin parcialno in enostransko urejala z vsakoletnim zakonom za izvrševanje državnega proračuna. Treba je realno ovrednotiti stroške zakonskih nalog oz. razjasniti, kaj je primeren obseg financiranja zakonskih nalog in kaj je primeren obseg financiranja razvoja občin in s tem povezanih investicij. Ko bo realno določen obseg sredstev za financiranje občin, se lahko pogovarjamo o notranji razdelitvi mase sredstev in ustreznosti posameznih kriterijev za izračun primerne porabe občin;
- spremembe Zakona o financiranju občin bi morale biti izvedljive in po vzoru pogajanj Vlade z različnimi interesnimi skupinami imeti pozitivne finančne posledice za sistem lokalne samouprave;

- v spremenjenem 24.a členu je treba ponovno proučiti peto in šesto alinejo prvega odstavka – verjetno je treba v šesti alineji besedo »manjše« nadomestiti z besedo »večje«;
- predlagana rešitev glede skupnega opravljanja nalog občinske uprave ni primerna, saj bo lahko vodila v nasprotni učinek od pričakovanega. Prihodnost obstoječih skupnih občinskih uprav (v katere je vključeno manjše število občin) je vprašljiva, še posebej ob predlagani določbi, da se višina sofinanciranja nalog zmanjša za 2 % za vsako od predvidenih nalog za skupno opravljanje (drugi odstavek 26. člena), ki jih skupna občinska uprava ne opravlja. Obstoječe skupne občinske uprave, ki opravljajo le posamezne naloge, bi bilo treba združiti zaradi zagotavljanja večjega obsega dodatnih sredstev iz državnega proračuna, vendar je lahko v praksi to problematično, saj se občine za opravljanje posameznih nalog povezujejo z različnimi občinami (npr. Občina Ivančna Gorica je povezana za opravljanje posameznih nalog z različnimi občinami v dveh skupnih občinskih upravah). Občine (dve ali več) se odločajo za sodelovanje v skupnih občinskih upravah predvsem zaradi finančne stimulacije, kar se z novelo zakona destimulira, saj bo občina upravičena v višini 50 % v preteklem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje le v primeru, če se naloge opravljajo za deset ali več občin. Če bi želele občine v goriški regiji ohraniti sedanjí obseg financiranja nalog v okviru skupnih občinskih uprav, bi morale organizirati skupno opravljanje nalog v okviru celotne regije, kar je nesprejemljivo;
- zakon bi moral urediti tudi možnost ukinjanja skupnih občinskih uprav in s tem povezano vprašanje presežkov delavcev;
- postavlja se vprašanje sklepanja dogovora o povprečnini med združenji občin in Vlado glede veljavne zakonske ureditve;
- postavlja se vprašanje učinkov predlaganih rešitev za posamezne občine.

Predsednik Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
Jernej Verbič, l.r.

Vodja Interesne skupine
lokalnih interesov
Milan Ozimič, l.r.

Poslano:

- Ministrstvo za javno upravo