



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 sveta

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	23-09-2016
Šifra:	
Povezava:	
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratika:	

Številka: 00202-7/2016/8

Datum: 22. 9. 2016

Na podlagi 98. člena Poslovnika državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) vam pošiljam:

- Odgovor na vprašanje državnega svetnika Dušana Strnada v zvezi s financiranjem občin z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev,

ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela na 102. redni seji dne 22. 9. 2016.

Mag. Jaka Slokan
namestnik generalnega sekretarja

Priloga: 1



Številka: 00202-7/2016/7

Datum: 22. 9. 2016

Odgovor na vprašanje državnega svetnika Dušana Strnada v zvezi s financiranjem občin z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev

Predsednik Državnega sveta Republike Slovenije Mitja Bervar, mag.manag. je dne 6. 7. 2016 posredoval pisno vprašanje svetnika Državnega sveta Republike Slovenije Dušana Strnada v zvezi s financiranjem občin z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev.

V pisnem poslanskem vprašanju svetnik DS sprašuje:

1. Ali se bo spremenil sistem financiranja občin v smislu dodatnega financiranja občin z izrazitim trendom povečevanja prebivalcev?

Odgovor:

Migracije prebivalstva znotraj Republike Slovenije v večini potekajo v smeri urbanih središč, ki so locirana v bližini avtocest, kar omogoča hitro in časovno ugodno dostopnost do delovnih mest in ostale javne infrastrukture, kot posledica pa se praznijo ruralna območja. To močno spreminja ne samo starostno strukturo občanov po posameznih občinah, ampak tudi nekatere druge možnosti delovanja. Tako se občine, katerim se prebivalstvo povečuje, soočajo s primanjkljajem javne infrastrukture na področju otroškega varstva, osnovnega šolstva in podobno. Zmanjšuje se jim povprečna starost občanov in običajno se jim zviša kupna moč na občana. Občine, v katerih se prebivalstvo zmanjšuje, pa se soočajo z večjimi stroški za zdravstveno oskrbo starostnikov in podobno. Povečuje se jim povprečna starost in običajno se jim zniža kupna moč na občana.

Sistem financiranja občin temelji na povprečnih stroških delovanja povprečne občine. Zakonodajalec mora presojo kriterija primernosti določenega sistema financiranja lokalnih skupnosti opreti na značilnosti abstraktne občine in ne na posamezno občino, in sicer tako, da bo sistem ustrezal večini občin (Odločba Ustavnega sodišča RS U - I - 24/07). Sistem financiranja občine v Republiki Sloveniji temelji predvsem na številu prebivalcev, saj se izračunane povprečne stroške na prebivalca (povprečnino) množi s številom prebivalcev, ki imajo stalno prebivališče v posamični občini. Temu zmnožku sledi še korekcija zaradi posebnosti posameznih občin, ki se nanašajo na število prebivalcev po starosti, število kilometrov javnih cest in poti itd. Formula za izračun primerne porabe iz 13. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO, v nadaljevanju: ZFO-1) vključuje med utežmi tudi število prebivalcev v občini, ki ga vsebinsko dopolnjujeta uteži razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba in razmerje med deležem prebivalcev občine, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba. Veljavni sistem financiranja občin tako s povečevanjem števila prebivalcev v občini povečuje zneske, ki pripadajo tej konkretni občini.

Doslej opravljene analize učinkov sistema financiranja občin kažejo na nekatere odklone, ki bi jih bilo v prihodnje utemeljeno urediti. Občine več kot 80 % stroškov ustvarijo znotraj zgolj sedmih od skupno 21 programskih področij (izobraževanje, delovanja organov občine, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanje prostora in komunalne zadeve). Mestne občine izkazujejo sorazmerno precej višje stroške na prebivalca na področju družbenih dejavnosti, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa so še v okviru delovanja lokalne samouprave in prometa. Mestne občine so izkazale v povprečju za 13 % višje stroške na prebivalca ob povprečno 26 % nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Podobni navzkrižno pomnoženi odkloni so opazni še pri skupini občin z relativno veliko površino, vendar v nekoliko drugačni smeri, saj so te občine ob sicer 13 % višjih izkazanih stroških pridobile povprečno za približno 18 % več sredstev iz naslova primerne porabe. Ta skupina izkazuje višje povprečne stroške na področju delovanja lokalne samouprave in socialnega varstva. Skupina občin, ki tudi značilno odstopa od povprečja, je skupina z visokim deležem starejših, kjer izstopajo stroški družbenih dejavnosti, delovanja lokalne samouprave in socialnega varstva.

Skratka, stroški se povečujejo s številom prebivalcev, saj je pretežni del pristojnosti in storitev občin povezanih prav s prebivalci. Glede na navedeno veljavni sistem financiranja občin na agregatni ravni ne kaže neskladnosti z osnovnimi načeli in teorijo fiskalne decentralizacije. Rezultati omenjenih analiz dolgoročno sicer zahtevajo določene popravke oziroma posodobitev uteži v formuli za izračun primerne porabe in večjo enotnost stroškovne strukture, predvsem na področju zgoraj izpostavljenih skupin občin (mestne občine, populacijsko velike občine). Ministrstvo za javno upravo je te ugotovitve strnilo tudi v predlog Strategije razvoja lokalne samouprave do leta 2020 in teze za novelo Zakon o financiranju občin, ki bo sledila.

Glede na vprašanje državnega svetnika, pojasnjujemo, da so stroški, ki jih v formuli za izračun primerne porabe kažeta uteži Mi in Si, notranje diferencirani. Združenja občin in posamezne občine opozarjajo na rast stroškov otroškega varstva in osnovnega šolstva ter stroškov, povezanih z domsko oskrbo starejših občanov, na tiste do 65 let in na tiste nad 75 let. Prav zaradi tega smo v sklopu razmislekov o morebitnih spremembah ZFO-1 v sodelovanju z Ministrstvom za finance pristopili k preoblikovanju navedenih koeficientov, tako da se bi oblikovale štiri uteži, in sicer:

- PMi – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 5 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- ŠMi – razmerje med deležem prebivalcev občine, od 5 do 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- SUi – razmerje med deležem prebivalcev občine, od 65 do 75 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- SDi – razmerje med deležem prebivalcev občine, starejših od 75 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja.

Navedeno bo pomenilo realnejše izračunavanje primerne porabe na pomembnem segmentu delovanja in aktivnosti občin. Vsebinsko poglobljene aktivnosti in sredstva za posamezne programe v primeru ekstremnih povečanj populacije predšolskih ali šoloobveznih otrok v krajših časovnih intervalih pa ni mogoče reševati skozi sistem rednega financiranja občin, pač pa mora sistemu splošnega financiranja občin spremljati ustrezna sektorska (predšolska) politika. Ta je v pristojnosti resornih ministrstev, v tem primeru, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Drugačen sistem financiranja

občin bi pomenil prevelika nihanja višine sredstev med proračunskimi leti in bi pomenil likvidnostno grožnjo za tekoče financiranje obveznih nalog občine.

2. Ali in kdaj se bodo zagotovila sredstva za sofinanciranje gradnje objektov za predšolsko vzgojo in osnovnošolsko izobraževanje v občinah z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalce?

Odgovor:

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) identificira različne težave, s katerimi se na področju investicij v predšolsko in osnovnošolsko infrastrukturo srečujejo občine: od primanjkljaja prostora, statično in potresno ogroženih objektov, dotrajanih objektov, do povišanih koncentracij radona, negativnih posledic izvedenih energetskih sanacij. Velik del obstoječega šolskega stavbnega fonda v Sloveniji je ogrožen zaradi enega ali več neugodnih dejavnikov kar izkazuje potrebe po investicijskem vlaganju.

Ministrstvo vseskozi izvaja sofinanciranje investicij v vrtce in osnovno šolstvo, sicer zadnja leta nekoliko upočasnjeno, zaradi omejenih proračunskih kvot, kot posledice vsakoletnih krčenj proračunskih sredstev. Omejene proračunske zmogljivosti so povzročile podaljšanje obdobja sofinanciranja izbranih projektov na zadnjem razpisu ministrstva, ki je bil leta 2011. Objave novega razpisa za sofinanciranje zato ni možno pričakovati pred zaključkom sofinanciranja projektov iz obstoječega programa sofinanciranja, predvidoma v letu 2019. Časovno oddaljen termin objave novega razpisa žal ni spodbuden, poleg tega pa je povsem negotov obseg proračunskih sredstev, ki bodo na razpolago za nov razpis. Skladno z razpoložljivimi sredstvi so razpisi ministrstva vedno pripravljene tako, da se projekti za sofinanciranje vrednotijo in izberejo na podlagi vsaj treh različnih kriterijev.

