



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

*Interesna skupina lokalnih interesov
Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj*

Številka: 003-01/16-1/
Ljubljana, 21. junij 2016

Interesna skupina lokalnih interesov in Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj sta na skupni seji 20. junija 2016, na podlagi 16. in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), oblikovali naslednje

P o r o č i l o

**k Odgovoru Ministrstva za javno upravo Državnemu svetu Republike Slovenije
na vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov v zvezi s problematiko
zniževanja stroškov za delovanje občin**

Interesna skupina lokalnih interesov in Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj sta obravnavali Odgovor Ministrstva za javno upravo Državnemu svetu Republike Slovenije na vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov v zvezi s problematiko zniževanja stroškov za delovanje občin.

Interesna skupina in komisija sta bili seznanjeni, da Vlada je oz. še bo spremenila blizu 50 predpisov, s katerimi se znižujejo stroški ali povečujejo prihodki občin ali odpravljajo administrativne ovire. V prvi fazi so bili sprejeti ukrepi, ki jih je bilo moč takoj uveljaviti in niso zahtevali zakonodajnega postopka. Druga skupina ukrepov je bila uveljavljena z Zakonom o ukrepih za uravnoteženje javnih financ, ki so po vladni oceni prinesli 15 mio evrov prihranka oz. ob upoštevanju odločbe Ustavnega sodišča v zvezi s subvencioniranjem najemnin okoli 13.3 mio evrov. Tretja faza je v teku in jo je mogoče spremljati prek spletne aplikacije. Kot ugotavljajo državni svetniki, imajo Vlada in občine drugačne poglede glede učinkov sprejetih ukrepov, pri čemer vladni predstavniki poudarjajo, da sprejeti ukrepi sicer ne delujejo v vseh občinah enako in sočasno, vendar je obseg prihrankov odvisen tudi od aktivnosti občin pri sprejemanju ukrepov oz. od pristopa in organizacijskih posegov občin. Vlada je maja 2016 s spremembami svojega poslovnika zavezala tudi resorna ministrstva, da ob pripravi predpisov pravočasno opozorijo združenja občin na njihove morebitne posledice za delovanje občin.

Ministrstvo za finance ugotavlja, da so v preteklem letu skupni prihodki slovenskih občin znašali 2.226.000.000 evrov in odhodki 2.197.000.000 evrov. V primerjavi s predhodnim letom so občine 2015 realizirale 22 mio evrov več prihodkov (1 %) in za 88 mio evrov (4 %) manj odhodkov. Medtem ko so občine zaključile leto 2014 z 81 mio evrov primanjkljaja, so imele lani 29 mio evrov presežka. V lanskem letu so se

občine zadolžile za 75 mio evrov, v letu 2014 pa za 133 mio evrov. Skupno so bile občine lani zadolžene za 865 mio evrov (419 evrov/prebivalca). Občine imajo vseskozi na svojih računih sredstva v višini 8–10% svojih prihodkov, kar po mnenju vladnih predstavnikov pomeni, da občine lahko tekoče poravnajo svoje obveznosti. V letih 2014 in 2015, ko se je zaključevala prejšnja finančna perspektiva, so občine velik del sredstev namenjale investicijam. Prihodki iz proračuna EU so bili lani in predlani na približno enakem nivoju in so znašali okoli 350 mio evrov ter predstavljali 16 % vseh finančnih virov. Lani je bilo treba občinam, zaradi upada vplačila dohodnine, ponovno zagotoviti finančno izravnano iz državnega proračuna. Po podatkih Ministrstva za finance se je upad vplačane dohodnine, s katero se financira primerna poraba občin, ustavil oz. se kaže trend njenega naraščanja. Medtem ko so občine 2013 65 % svojih sredstev namenjale za tekočo porabo in 35 % za investicije, se je v zadnjih dveh letih obseg financiranja tekočih nalog znižal na 57 % oz. 59 %, kar pomeni, da so občine uspele racionalizirati svoje poslovanje in optimizirati stroške tekočih obveznosti ter več sredstev namenjale za investicije. Pričakuje se nadaljnji trend optimizacije stroškov občin.

Interesna skupina in komisija sta se seznanili z dodatnimi pojasnili predstavnikov Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance v zvezi s problematiko zniževanja stroškov in zagotavljanja zadostnih sredstev za delovanje občin in ugotovljata, da so razumevanja občin oz. združenj občin in Vlade o učinkih ukrepov za znižanje stroškov in o finančnem stanju občin nasploh diametralno nasprotna. Odgovor ne odraža pričakovanj občin glede učinkov sistemskih ukrepov za znižanje izdatkov občin in zmanjšanja administrativnih bremen pri izvrševanju z zakonom določenih nalog občin. Iz odgovora ni moč ugotoviti, v kakšni meri se uresničujejo zaveze Vlade v Dogovoru o višini povprečnine za leto 2015 (v nadaljevanju: dogovor) oz. kakšni so dejanski prihranki sprejetih ali predvidenih ukrepov v vseh občinah. Če tega ni možno izračunati, ne moremo govoriti, da se dogovor iz leta 2015 uresničuje.

Državni svetniki izpostavljajo neustrezen odnos Vlade do lokalne samouprave in razvoja regije oz. občin/združenj občin, ki si že dlje časa prizadevajo za srečanje s predsednikom Vlade, a neuspešno. Čeprav v združenjih občin priznavajo, da se s predstavniki Ministrstva za finance in Ministrstva za javno upravo pogovarjajo in dobro sodelujejo, si želijo partnerskega odnosa in večjega posluha Vlade pri iskanju optimalnih rešitev sistema financiranja občin. Državni svetniki apelirajo, da se predsednik Vlade in ministra za finance ter javno upravo čim prej sestanejo s predstavniki združenj občin in v dialogu soočijo različne poglede o finančnem stanju občin in poiščejo usklajene rešitve. Interesna skupina in komisija tudi pričakujeta pripravo nabora konkretnih ukrepov za znižanje stroškov v vseh občinah v višini razlike povprečnine med 536 in 522 evri.

Državni svetniki se pridružujejo opozorilu Združenja mestnih občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, da so lahko kazalci finančnega stanja vseh 212 občin, ki so statistično prikazani, zaradi njihove raznolikosti lahko zelo varljivi in zato tudi ukrepi niso sistemski, ampak parcialni in ne učinkujejo v vseh občinah enako. Za objektivni prikaz finančnega stanja občin ne zadošča le primerjava zadnjih nekaj let, ampak je lahko osnova za iskanje rešitev na področju financiranja lokalne samouprave primerjava podatkov v okviru desetletnega obdobja, pri čemer se je treba osredotočiti tudi na potrebe lokalnega okolja in kašen vpliv ima investicija v

lokalno infrastrukturo na kakovost življenja ljudi (npr. vodovod, kanalizacija, šola, vrtec, itd.).

Državni svetniki opozarjajo, da je treba statistične podatke o finančnem stanju in poslovanju občin gledati širše in v realnejšem (daljšem) obdobju, jih interpretirati z vidika namena porabe ter upoštevati tudi dejavnike, na katere občine niso mogle vplivati. Ker država ni sledila dinamiki financiranja investicij in je zamujala s sofinanciranjem, so se občine morale npr. v času zaključevanja pretekle finančne perspektive, predvsem v letu 2014, zaradi poravnave svojih obveznosti, zadolževati, saj bi se drugače investicije ustavile. V lanskem letu so bili prihodki občin iz naslova sofinanciranja investicij večji od odhodkov, ker je država šele lani v pretežni meri zagotovila sredstva za ta namen.

Državni svetniki se strinjajo s stališčem združenj občin, da bo treba občinam zagotoviti dodatna sredstva za pokrivanje ponovne obveznosti iz naslova subvencij najemnin zaradi odločitve Ustavnega sodišča. Opozarjajo tudi, da imajo občine konec leta pozitivno stanje na svojih računih, ker imajo v začetku naslednjega leta večje finančne obveznosti, ki jih morajo pokriti (npr. plače v vrtcih, obratovalne stroške). Ker primerna poraba, ki jo ugotovi Ministrstvo za finance, ne zadošča za pokrivanje stroškov zakonskih nalog, jih morajo občine financirati tudi iz sredstev, ki niso vezana na dohodnino. Medtem ko se občinam nalagajo zakonske obveznosti in odgovornosti, se jim za izpolnjevanje teh obveznosti ne zagotavljajo zadostna sredstva oz. se jim celo iz leta v leto znižuje višina povprečnine. V mnogih občinah zaradi pomanjkanja sredstev niso več sposobne izvajati zakonskih nalog (npr. vzdrževati lokalnih cest) in vprašanje je, kdo bo nosil odgovornost za neizvajanje nalog (npr. morebitno nesrečo zaradi slabega stanja cest - upravljavec, občina ali država).

Državni svetniki in v združenjih občin se ne morejo strinjati s stališčem Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance, da je sistem financiranja lokalne samouprave v Sloveniji ustrezen, saj ne zagotavlja skladnega razvoja občin, obstaja pa tudi bojazen, da občine kmalu ne bodo več finančno sposobne izvajati vseh z zakonom določenih nalog. V Združenju mestnih občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije dodajo, da se že dlje časa pogovarjamo o potrebni spremembi enačbe za izračun primerne porabe občin. Strinjajo se z oceno Ministrstva za finance, da so občine v preteklosti že racionalizirale svoje poslovanje, vendar si ne morejo privoščiti nadaljnje racionalizacije poslovanja, saj področna zakonodaja določa standarde in pravice, o katerih pa občine ne odločajo. Z vidika njihovih finančnih zmožnosti je nujno odpreti vprašanje in spremeniti standarde in normative. Predstavnika Združenja mestnih občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije sta opozorila tudi na opozorila Računskega sodišča, da se o povprečnini ne bi smeli pogajati, saj je to neustrezen pristop za zagotovitev primerne financiranja lokalne samouprave. Državni svetniki dodajajo, da pogajanja tudi niso smiselna, saj Vlada enostransko, z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna in v nasprotju s sistemskim Zakonom o financiranju občin, določa višino povprečnine in tudi ne uresničuje sprejetih zavez glede zniževanja stroškov občin.

V Združenjih mestnih občin Slovenije dodatno opozarjajo na varčevalni ukrep, ki je bil sprejet 2015 kot začasen, a je bil z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 podaljšan še za dve leti. Gre za ukrep, na podlagi

katerega se občinam zagotavljata dohodnina in finančna izravnava do višine primerne porabe. To pomeni, da se občinam, pri katerih primerni obseg sredstev presega primerno porabo, dodatno jemlje sredstva za financiranje zakonskih nalog. V Združenju mestnih občin Slovenije pričakujejo odpravo tega ukrepa oz. želijo jasen odgovor, ali je postal začasen ukrep trajen. Glede na opazen trend naraščanja vplačila dohodnine, s katero se financira primerna poraba občin, državni svetniki opozarjajo na nerealno prikazano dohodnino, saj se zaradi velikega obsega prejemkov, ki se ne obdavčijo, čeprav bi se morali, pobere bistveno manj dohodnine kot bi se je lahko.

V zvezi s podatki Ministrstva za finance o zmanjševanju tekoče porabe in večjemu deležu sredstev za investicije v zadnjih dveh letih državni svetniki in predstavniki združenj občin opozarjajo, da se je le spremenilo njuno razmerje zaradi povečanja obsega investicij kot posledica zaključevanja pretekle finančne perspektive, nikakor pa se ni zmanjšala tekoča poraba. Zadnji dve leti zagotovo ne moreta biti realna kazalca razmerja med tekočo porabo in investicijami. Po mnenju državnih svetnikov bo že v letošnjem in še posebej v naslednjem letu to razmerje drugačno in v prid večji tekoči porabi.

Zadolževanje občin bo v letošnjem letu manjše, saj sedanja finančna perspektiva praktično še ni zaživela, pri čemer državni svetniki in združenja občin izpostavljajo, da občine, ob finančnih obveznostih za poplačilo obveznosti za investicije preteklega programskega obdobja, niti nimajo sredstev za lastno udeležbo ali možnosti za zadolževanje za zagotovitev sredstev za sofinanciranje investicij v programskem obdobju 2014–2020. Zato je vprašanje, ali bodo občine uspele pravočasno končati investicije v čiščenje in odvajanje odpadnih in padavinskih voda. Neustrezen odnos Vlade do lokalne samouprave se kaže tudi prek vsebine programskega obdobja 2014–2020, v katerem imajo občine bistveno slabši položaj v primerjavi s prejšnjo finančno perspektivo, v kateri so prav občine bistveno pripomogle k uspešnosti Slovenije pri črpanju evropskih sredstev. Poleg tega še danes niso zagotovljena sredstva za delovanje obeh kohezijskih regijah oz. njenih organov. V združenjih občin tudi opozarjajo, da so se na nivoju kohezijskih regij pripravljali razvojni projekti za potrebe koriščenja evropskih sredstev v obdobju 2014–2020 in tudi načrtovali sredstva v občinskih proračunih, vendar se zaradi pogojev, ki jih je določila država in posredovala v potrditev Evropski komisiji, postavlja vprašanje njihove uresničljivosti. Ob tem opozarjajo na program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Madžarska, v okviru katerega je bilo pripravljenih več kot 70 projektov in za katere so imele občine stroške, vendar je bil na koncu odobren zgolj eden. Vprašanje je, na podlagi katerih kriterijev se odloča o uspešnosti oz. neuspešnosti projektov.

V zvezi z zagotavljanjem brezplačnega ustanavljanja služnosti na nepremičnem premoženju države v korist občine in obratno (Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti) državni svetniki opozarjajo na zemljišča, ki so naravno vodno javno dobro in na katerih je ustanavljanje služnosti še zmeraj odplačno. Ker so zneski za občine visoki (npr. za popravilo mostu na lokalni cesti), je nujno čim prej urediti brezplačno ustanavljanje služnosti tudi na teh zemljiščih.

Državni svetniki tudi opozarjajo na pretirano oceno prihranka ukrepa iz naslova Zakona o zemljiški knjigi v višini 2 mio evrov. Večji prihranki bi bili kvečjemu možni v

času večjih investicij v okviru zaključevanja prejšnje finančne perspektive, ne pa zdaj, ko je obseg investicij občin bistveno nižji.

Nadalje se opozorila nanašajo na ocenjen prihranek občin zaradi vzpostavitve evidenc vseh upravičencev, za katere zagotavljajo plačilo razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršev. Če se v okviru sedanjega sistema predvideva možnost napačnega obračunavanja subvencije na škodo javnih sredstev, je enako možno predvideti tudi napake na škodo staršev.

Državni svetniki opozarjajo tudi na Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije, ki je delež letnega nadomestila, ki ga dobijo občine, v katerih ležijo državni gozdovi, znižal iz sedmih odstotkov tržne vrednosti posekanega lesa na pet odstotkov, kar v celoti pomeni 30–40 % zmanjšanje občinskih namenskih prihodkov za gradnjo in vzdrževanje cestne infrastrukture.

V razpravi je bilo tudi izpostavljeno vprašanje, na katero obdobje se nanaša prihranek občin v višini 6,8 mio evrov za plače v javnem sektorju na podlagi dogovora s sindikati. Podan je bil tudi predlog, da se opravi popis del in nalog po posameznih delovnih mestih tudi v občinah, kar bi lahko predstavljalo podlago za morebitno nadaljnjo racionalizacijo delovanja in optimalno organizacijo občin. Ponovno je bilo opozorjeno, da podatki AJ PES-a kažejo na velike presežke prihodkov nad odhodki javnih zavodov iz naslova tržnih dejavnosti v zadnjih treh letih. Po mnenju državnih svetnikov bi morali spremeniti pravno ureditev na način, da bi bili javni zavodi s tržnimi presežki upravičeni do manj javnih sredstev.

* * *

Interesna skupina in komisija sta sprejeli dodaten sklep:

Interesna skupina in komisija predlagata, da se na naslednjo sejo Državnega sveta uvrsti Odgovor Ministrstva za javno upravo Državnemu svetu Republike Slovenije na vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov v zvezi s problematiko zniževanja stroškov za delovanje občin.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič.

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

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