



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 411-01-2/2020/42
Ljubljana, 13. 3. 2020

PREDLOG

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. in 29. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

P O R O Č I L O

k zaključkom posveta *Finančni položaj slovenskih občin*

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se je na 44. seji 16. marca 2020 seznanila z zaključki posveta z naslovom *Finančni položaj slovenskih občin*, ki ga je Državni svet organiziral 6. 3. 2020.

Komisija predlaga v seznanitev Državnemu svetu zaključke posveta z naslednjo vsebino:

Državni svet Republike Slovenije je 6. marca 2020 organiziral posvet z naslovom *Finančni položaj slovenskih občin*.

V luči problematike primerne financiranja slovenskih občin in dosedanjih dolgoletnih neuspešnih poskusov pri izboljšanju njihovega finančnega položaja ter neizpoljenih obljub Vlade, se je Državni svet na pobudo Interesne skupine lokalnih interesov odločil organizirati posvet, da bi soočili poglede državnih svetnikov, županij in županov na eni strani in političnih odločevalcev - predstavnikov političnih strank na drugi strani glede odprtih vprašanj financiranja občin in na podlagi izmenjave mnenj in podanih predlogov poiskali možne rešitve za ustrežnejši sistem financiranja občin.

I)

Posvet sta povezovala vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič in predsednik Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Dušan Strnad.

II)

Predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca je v uvodnem nagovoru strnil ugotovljene težave občin pri izvajanju njihovih pristojnosti in večletna prizadevanja Državnega sveta za spremembo odnosa političnih odločevalcev do lokalne samouprave s ciljem izboljšanja finančnega položaja slovenskih občin.

III)

Predsednik Računskega sodišča Tomaž Vesel je predstavil zaznane pomanjkljivosti obstoječega sistema financiranja občin, možne načine za izboljšanje finančnega položaja s strani občin, odnos države do potreb lokalne samouprave ter možne poti razvoja sistema financiranja občin:

Pomanjkljivosti veljavnega sistema financiranja občin

Ključna pomanjkljivost veljavnega sistema je v nejasno izraženem pričakovanju države glede obsega in kakovosti izvajanja zakonskih nalog. Medtem ko manjše občinske uprave opozarjajo na nujnost razrešitve te dileme, pa večje občinske uprave razumejo tako urejanje kot vmešavanje v avtonomnost lokalne samouprave. Ne glede na različna stališča občin pa Računsko sodišče poudarja, da sedanje stanje preprečuje izračun dejanskih stroškov izvajanja zakonskih nalog. Podlago predstavljajo še zmeraj stroški, ki jih občine izkazujejo v okviru podprograma programske klasifikacije, ki jih določa Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09, 76/16 – odl. US – U-I-150/15-25 in 48/17). Na Računskem sodišču se glede na pretekle odločitve Ustavnega sodišča sprašujejo, ali bi ta način izračunavanja zdržal preizkus zakonitosti.

Pri izračunu obsega sredstev za posamezno občino se upoštevajo korekcijski faktorji (število mlajših in starejših, dolžina lokalnih cest in površina občin). Kljub v preteklosti spremenjeni teži korekcijskih faktorjev za demografsko strukturo, le ta danes nista več pomemben razlikovalni element med občinami, saj je demografska struktura Slovenije univerzalna in zaradi staranja prebivalstva nasploh problematična. Na drugi strani je pri izračunu povprečnine premalo izražen koeficient cestnega omrežja, ki se izkazuje v čedalje slabšem stanju cestne infrastrukture. Prav tako se ne upoštevajo pomembne razlikovalne okoliščine morebitnih drugih korekcijskih faktorjev, predvsem koeficienti razvitosti posamezne občine, stanje komunalne infrastrukture in regionalni razvojni parametri ter učinki obmejnega delovanja občine. Prav tako se med korekcijske faktorje ne vključujejo morebitni specifični prihodki občin, ki v posameznih občinah predstavljajo pomemben finančni vir, npr. turistične takse, koncesije od posebnih iger na srečo, renta zaradi delovanja NEK.

Nadalje Računsko sodišče opozarja, da je treba prepoznati stroškovno neoptimalno delovanje manjših občin, saj so stroški občin z do 2000 prebivalci pri izvajanju obveznih nalog do 30 % višji v primerjavi s povprečnimi stroški večjih občin. Pri tem se Računsko sodišče ne dotika vprašanja velikega števila manjših občin.

Poseben sistemski problem predstavlja dejstvo, da osnovo za izračun povprečnine predstavljajo podatki o realiziranih prihodkih občin v zadnjih štirih letih, zato občine v primeru nastopa gospodarske krize občutijo poslabšanje ekonomskega stanja z nekaj letnim zamikom. V času krize se prihodki (od dohodnine) zmanjšajo, obenem pa mora država občinam zagotoviti primeren obseg financiranja z vidika dohodnine (v času slabe ekonomske situacije je lahko delež dodatnih sredstev velik - 60 % leta 2013). Na drugi strani občuti država takoj posledice krize zaradi znižanja davčnih prilivov.

Kaj bi lahko občine same storile za izboljšanje situacije

Občine bi kazalo spodbuditi k bolj učinkovitemu pridobivanju prihodkov, na katere lahko vplivajo: NUSZ in komunalni prispevek. Ob nepopolnih evidencah za pobiranje NUSZ se v občinah prevečkrat poslužujejo NUSZ kot elementa socialne politike. Prav tako so z vidika zagotavljanja dolgoročne razvojne sposobnosti občin vprašljivi nekateri načini izvajanja pravnih poslov, s katerimi se skušajo občine izogniti pravilom zadolževanja (blagovni krediti, ustanavljanje stavbnih pravic za gradnjo objektov, sklepanje javno-zasebnih partnerstev). Čeprav se občine poslužujejo takega način uresničevanja potreb občanov predvsem zaradi pomanjkanja sredstev, bi veljalo močno omejiti ustanavljanje gospodarskih družb ali nakupe kapitalskih deležev, saj to predstavlja pomembno finančno tveganje za občine ustanoviteljice. Občine tudi pogosto ne znajo na razumen način pojasniti posebnosti velikega števila pravnih oseb javnega sektorja, predvsem javnih zavodov.

V kolikšni meri država sledi potrebam lokalne samouprave

Delež, ki ga predstavljajo občinski proračuni v primerjavi z državnim proračunom, se praktično ne spreminja in predstavlja 22 %, kar kaže na odvisnost občin od državnega proračuna. Država je investicijsko šibkejša od občin, kjer investicije predstavljajo (2019 in pretekla leta) malo več kot tretjino vseh odhodkov občin, medtem ko državni proračun namenja za investicije zgolj 9,5 % sredstev, pri čemer pomemben delež predstavlja investicijski transfer občinam.

Država prepozno definira cilje oz. dopustne namene EU sredstev. Tako občine pripravljajo projekte na področjih z upravičenostjo do EU sredstev in ne projekte, ki si jih želijo oz. jih prepoznajo kot prioritete. Nujne so strukturne spremembe in hitrejši odziv države v smislu pravočasnega prepoznavanja prioritet, ki se sofinancirajo z EU sredstvi, saj občine ne morejo imeti na zalogo nepremičnin in projektov.

Občine v primeru izvajanja zakonskih nalog, na katere nimajo vpliva, zlasti na področju negospodarskih javnih služb in socialne podpore, predstavljajo plačilni servis brez možnosti preverjanja izpolnjevanja pogojev upravičencev. Cene nekaterih javnih storitev (npr. vrtec, oskrba starostnikov) se med posameznimi občinami tudi razlikujejo. Tako je razmerje med najcenejšim in najdražjim vrtcem za isto starostno skupino 1:1,9, pri oskrbi starostnikov pa je razmerje med najdražjo in najcenejšo varianto 1:1,8. Verjetna razlaga takih razlik je v nepravočasnem posegu v normative in standarde izvajanja teh dejavnosti.

Na področju gradnje in umeščanja objektov v prostor je problematično dolgotrajno pridobivanje soglasij za realizacijo javnih investicij, pri čemer občine zaradi svobodne gospodarske pobude in enakopravne obravnave vseh subjektov niso deležne prednostne obravnave.

Možne rešitve za razvoj sistema financiranja občin

1) Optimizacija veljavnega sistema financiranja, pri katerem je treba omejiti instrument pogajanj med izračunano in izpogajano povprečnino na način, da ne gre za pogajanja, ki jih zakonodaja niti ne predvideva, ampak za usklajevanja glede morebitnih nepredvidljivih okoliščin v posameznem letu, ki se jih zaradi posebnosti ne more regulirati. Ob tem pa je

predpogoj definiranje minimalnega standarda vseh obveznih nalog in preveritev realnosti vseh normativov za izvajanje nalog, kar je treba doseči v sodelovanju države in občin, ki bi lahko ob definiranem minimalnem standardu zagotavljale tudi nadstandard. Prav tako bi morali zajemanje podatkov utemeljiti na standardih kakovosti izvajanja storitev ter zmanjšati vpliv pretekle porabe. Z vidika enakomernega regionalnega razvoja je treba določiti nove korekcijske faktorje.

2) V primeru določitve avtonomnega fiksnega vira financiranja brez ugotavljanja primerne porabe oz. povprečnine bi morali določiti nove korekcijske faktorje, ki bi bili vezani na razvojne parametre posamezne občine, obenem pa na državo prenesti številne naloge, ki jih danes izvajajo občine. Določiti bi morali stabilen javno finančen vir za financiranje pristojnosti lokalne samouprave, ki bi bil ustrezno zmanjšan glede na obseg prenesenih nalog na državo, ki bi lažje določala ceno in kakovost storitev. Medtem ko je že bil predlagan prenos nekaterih storitev (plačila zdravstvenega zavarovanja brezposelnih, financiranje nalog družinskega pomočnika in mrliško pregledne službe) z občin na državo, bi v prihodnje kazalo razmisliti tudi o prenosu še nekaterih nalog z večjim finančnim učinkom (npr. predšolska in šolska vzgoja, dolgotrajna oskrba).

Na Računskem sodišču so mnenja, da je treba na financiranje občin gledati v luči drugih prioritet Slovenije, predvsem enakomernega regionalnega razvoja. Najprej je treba ugotoviti obseg javnih storitev, ki jih lahko vzdržno javno financiramo, šele potem se lahko pogovarjamo, katera upravna raven bi bila zmožna finančno najbolj optimalno izvajati določeno storitev. Odprta vprašanja finančnega položaja občin je treba rešiti pred morebitno ustanovitvijo pokrajín.

IV)

V uvodnem delu posveta so župan Občine Vuzenica in državni svetnik Franc Golob, župan Občine Slovenska Bistrica dr. Ivan Žagar in župan Mestne občine Novo mesto in predsednik Združenja mestnih občin Slovenije mag. Gregor Macedoni predstavili izkušnje raznolikih občin (manjše, srednje velike s sedežem UE in mestne občine) in v luči iskanja modelov za avtonomijo lokalne samouprave naslovili odprta vprašanja sistema financiranja občin in predloge za reševanje težav glede (ne)zmožnosti izvajanja zakonskih nalog na različnih področjih družbenega razvoja. V razpravi so mnenja podali župan Mestne občine Murska Sobota in predsednik Skupnosti občin Slovenije dr. Aleksander Jevšek, župan Občine Destrič Franc Pukšič, državni svetnik in župan Občine Litija Franci Rokavec, župan Občine Tolmin Uroš Brežan, župan Občine Žetale Anton Butolen, župan Občine Škofljica Ivan Jordan in župan Občine Kočevje dr. Vladimir Prebilič. Njihova videnja in opozorila ter predlogi so del zaključkov posveta.

V)

Z namenom, da bi od političnih odločevalcev dobili jasen odgovor, kako vidijo delovanje slovenskih občin in na kakšen način bi jim zagotovili sprejemljiv in predvidljiv sistem financiranja, so bili k uvodni razpravi povabljeni ministra za finance in za javno upravo ter predsedniki parlamentarnih strank. Vabilu so se odzvali in na posvetu sodelovali predsednik Slovenske demokratske stranke Janez Janša, vodja poslanke skupine Socialnih demokratov Matjaž Han, predsednik Nove Slovenije Matej Tonin, predsednica Demokratske stranke upokojencev Slovenije dr. Aleksandra Pivec in predsednik

Slovenske ljudske stranke Marjan Podobnik. Njihovi pogledi na lokalno samoupravo in finančni položaj slovenskih občin so spodbudni, saj v okviru nove vladajoče strukture nakazujejo večje razumevanje za finančno avtonomijo lokalne samouprave in prizadevanje za decentralizacijo države s poudarkom na spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in debirokratizacijo.

Kot je poudaril predsednik Slovenske demokratske stranke in predsednik nove Vlade Janez Janša, je za dober odnos med centralno oblastjo in lokalno samoupravo potreben »fair-play«, ker se ne da izvesti popolne ločitve. Medtem ko je bila reforma lokalne samouprave leta 1994 v skladu s slovensko Ustavo dobro zastavljena, pa bo proces končan šele z vzpostavitvijo pokrajin, ki je naš prihodnji izziv. Sedanji finančni položaj slovenskih občin je delno tudi posledica dolgotrajne finančne krize, vendar ni nobenih opravičljivih razlogov, da se stanje še ni začelo popravljati, tudi glede na trend gospodarske rasti v zadnjih nekaj letih. V povezavi z načelom »o lokalni samoupravi nič brez lokalne samouprave« je poudaril, da mora država v okviru zakonskega urejanja družbenih razmerij prisluhniti prizadetim deležnikom, ki morajo zakonodajo izvajati, če se hočemo izogniti povečevanju razkoraka med zadanimi cilji in njihovo realizacijo. Ob napovedanem obisku nove vladne strukture v vseh regijah pričakuje, da bo lokalna raven vnaprej konkretizirala probleme, na katere se bo lahko vladna struktura pravočasno odzvala. Čeprav nakopičenih problemov ne bo moč rešiti čez noč, pa lahko slovenske občine pričakujejo, da bo nova Vlada do lokalne samouprave imela enak odnos kot v mandatnem obdobju 2004-2008, če bodo to dopuščale makroekonomske razmere.

Vodja poslanske skupine Socialnih demokratov Matjaž Han je poudaril, da bodo Socialni demokrati v vlogi opozicijske stranke podpirali predloge nove Vlade in Ministrstva za finance, ki se nanašajo na področje lokalne samouprave. Izpostavil je pomembno vlogo slovenskih občin, tudi manjših, pri uresničevanju razvojnih ciljev države (npr. zgraditev ustrezne infrastrukture). Največje težave imajo občine na periferiji, predvsem tiste, ki niso vezane na avtocestni obroč in se soočajo z upadanjem prebivalstva. Posledično se jim zmanjšujejo finančni viri, ob tem, da so se zakonske obveznosti občin v zadnjih letih povečevale. V prihodnje je občinam nujno zagotoviti zadosten in stabilen obseg sredstev za izvajanje zakonskih nalog. Ključen problem financiranja občin je nedokončana razdelitev pristojnosti med državo in lokalno ravni ter nikoli uveljavljenimi pokrajinami. Preden se pogovarjamo o mejah pokrajin, ki jih predvideva tudi Ustava, je treba dogovoriti pristojnosti države, občin in novoustanovljenih pokrajin. Predlaga, da se pristojnost dodeli tistemu, ki je sposoben posamezno nalogo izvajati najbolje in da se razpusti upravne enote ter prenese njihove naloge na občine. Dodatno je izpostavil, da povprečnina ni edini vir prihodkov za občine, ključnega pomena so tudi kohezijska in razvojna sredstva, ki morajo biti namenjena za razvoj.

Predsednik Nove Slovenije Matej Tonin se je strinjal, da poslanci, ki delujejo tudi na lokalni ravni, bolje razumejo potrebe občin. Izpostavil je pozitiven vpliv dokaj razdrobljene slovenske lokalne samouprave na podobo Slovenije, saj so občine bile in bodo še naprej ključno gonilo razvoja. Opozoril je na negativne finančne posledice prenašanja obveznosti, na katere občine niti nimajo vpliva in ne prejmejo sredstev oz. ga morajo same zagotoviti. Medtem ko smo tudi z avlo občinskih investicij uspešno zaključili preteklo finančno perspektivo, bo treba pri izvajanju aktualne kohezijske politike v Sloveniji narediti vse potrebno, da bomo v okviru možnega prednostno obravnavali t.i. trde projekte – infrastrukturne projekte, s katerimi lahko nadoknadimo razvojni zaostanek

za najbolj razvitimi deli Evrope. Nova koalicija je naklonjena vlaganju v lokalno samoupravo in bo v okviru možnosti storila vse za izboljšanje stanja, pri čemer se pričakuje tudi sodelovanje županov.

Predsednica Demokratske stranke upokojencev Slovenije dr. Aleksandra Pivec je izrazila upanje, da bo koalicijska pogodba nove Vlade v čim večji meri udejanjena in s tem vsebine, ki so izjemnega pomena za slovenske občine. Čeprav pogajanja o prihodnjem proračunu EU še niso zaključena in sredstva še niso jasno razdeljena, že zdaj vemo, da bodo nastale pomembne spremembe za Slovenijo in občine. Na nivoju države se moramo poenotiti glede ključnih izzivov in zahtev, če hočemo v okviru evropskega prostora doseči čim boljši izkupiček za našo državo. Pri tem bo potrebno tudi intenzivno sodelovanje občin – pri pripravi ustreznih dokumentov in kasnejši predstavitvi stališč Slovenije v okviru različnih pogajalskih skupin. Eden večjih notranjih izzivov, ki nas čakajo, predstavljata prevelika centralizacija, ki pospešeno prazni podeželski prostor in zaradi spremenjenih demografskih gibanj v posameznih občinah hitro dviguje izdatke, in birokratizacija države. Z namenom zmanjšanja stroškov občin za izvajanje z zakonom določenih nalog, administrativne razbremenitve in povečanja nekaterih prihodkov občin je bil pripravljen Zakon o finančni razbremenitvi občin. Poudarila je, da je ključno, da se povprečnina čim bolj približa znesku, ki odraža dejanske stroške občin, obenem pa je treba nadaljevati s sprejemanjem ustreznih ukrepov za zmanjšanje stroškov občin in z vidika avtonomije občin poskrbeti tudi za povečanje njihovih lastnih prihodkov. Ob tem je izpostavila tudi zavedanje o potrebnosti realizacije številnih drugih projektov, ki bodo zagotovili kakovost bivanja v vseh lokalnih skupnostih. Sprejeti bo treba tudi družbeni dogovor o ustanovitvi pokrajin in prenosu nalog z državne ravni na njih ter zagotoviti racionalizacijo izvajanja nalog, da se izognemo vzpostavitvi birokratskega in stroškovno neučinkovitega sistema. Poudarila je pomembnost sodelovanja in povezovanja, pri čemer veljavna zakonodaja že zdaj omogoča vzpostavitev skupnih medobčinskih uprav in drugih oblik sodelovanja, ki lahko prispevajo k racionalizaciji kadrovskega in finančnega resursov. Poseben Urad za demografijo, ki ga predvideva koalicijska pogodba, bo med drugim tudi občinam nudil podporo pri soočanju z demografskimi izzivi in pri implementaciji razvojnih projektov.

Predsednik Slovenske ljudske stranke Marjan Podobnik je naslovil spodbudno sporočilo nove Vlade, da bo delovala v prid lokalni samoupravi. Opozoril je, da ne bo dovolj le dvigniti povprečnine, kar je sicer spodbudna novica, ampak bo treba po zgledu bolj urejenih demokracij (npr. Avstrija) razrešiti še vrsto drugih vprašanj (npr. korupcija, neustrezno izvajanje javnih naročil), da bomo lahko govorili o urejeni državi z velikimi razvojnimi priložnostmi. Nujno je ponovno razmisliti, da se župani vrnejo v poslanske klopi in s svojimi izkušnjami in znanjem prispevajo k sprejemanju boljših zakonodajnih rešitev. Nezdružljivost županske in poslanske funkcije je vprašljiva tudi z vidika združljivosti opravljanja poslanske funkcije in zdravniškega oz. profesorskega poklica. Pri vprašanju pokrajin je bistvenega pomena možnost prenosa odločanja na raven, ki je bližja ljudem, ki na ta način dobijo vzvod za odločanje v korist svojega okolja. Pozdravlja tudi načrtovano debirokratizacijo, pri čemer je nujno z administrativno razbremenitvijo spodbuditi male in srednje kmete, da bodo v okviru javnih naročil oskrbovali vzgojno izobraževalne ustanove z živili.

Na podlagi predstavitev in razprave županov so bili oblikovani naslednji

z a k l j u č k i:

1. Župani slovenskih občin, ob obžalovanju mačehovskega odnosa države v času preteklih vlad, pozdravljajo odnos nove Vlade do lokalne samouprave in njeno razumevanje delovanja slovenskih občin ter predvideno uskladitev lokalne samouprave z načelom subsidiarnosti in ustavnim konceptom organiziranosti lokalne samouprave na dveh ravneh - občine in pokrajine. Spodbudno je sporočilo podpisane koalicijske pogodbe nove Vlade, ki predvideva prizadevanje za decentralizacijo države s poudarkom na spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in debirokratizacijo.
2. Vprašanje finančnega položaja občin je treba razrešiti pred ustanovitvijo pokrajin, ki jih potrebujemo zaradi skladnejšega razvoja Slovenije in boljšega upravljanja države na nivoju, ki je bližje ljudem. Sedanji nezavidljiv sistem financiranja občin je predvsem posledica prekomerne centralizacije države, ki je bila sicer potrebna v času nastajanja samostojne Slovenije, danes pa je spričo velikih razvojnih razlik med glavnim mestom kot najmočnejšim zaposlitvenim središčem in ostalimi območji nujna decentralizacija, saj brez tega ni moč zagotoviti kakovostnejšega življenja vseh prebivalcev Slovenije.
3. Za učinkovito zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva oz. izvajanje nalog lokalnega pomena je ključnega pomena finančna sposobnost občin in stabilen sistem financiranja lokalne samouprave. Slovenija je kot podpisnica Evropske listine lokalne samouprave zavezana k spoštovanju načela finančne avtonomije lokalne samouprave, ki občinam zagotavlja čim večji delež lastnih prihodkov in čim manjšo odvisnost od državnega proračuna.
4. Čeprav smo že leta 2018 na posvetu o financiranju občin, ki ga je Državni svet organizirali skupaj s Skupnostjo občin Slovenije in v sodelovanju z Združenjem mestnih občin Slovenije, ugotavljali, da idealnega sistema financiranja občin, ki bi upošteval raznolikost 212 slovenskih občin, ni, pa je mogoče ob pripravljenosti države in v sodelovanju z občinami oz. njenimi reprezentativnimi združenji občin, ki si želijo dialoga, poiskati ustavne in kompromisne rešitve za zagotavljanje avtonomnega in zadostnega financiranja izvajanja pristojnosti občin. Na to nakazuje tudi Računsko sodišče, ki v okviru svojih revizij ugotavlja številne pomanjkljivosti veljavne ureditve ter podaja možne rešitve za razvoj sistema financiranja občin.
5. Župani pozitivno ocenjujejo predvideno zvišanje povprečnine za 2020 na 623,96 evrov in za 2021 na 628,20 evrov, ki sicer predstavlja določen napredek, vendar samo zvišanje povprečnine še ne bo izboljšalo finančnega položaja občin, saj izračun povprečnih stroškov vseh občin ne upošteva realnosti, v kateri ima vsaka občina svoje stroške glede na obseg zakonskih nalog in svoje specifične ter tudi svoje prihodke oz. ne vključuje vseh dejanskih stroškov, ki jih imajo občine pri izvajanju nalog. Čeprav gre v vrsti primerov za naloge, ki so nujne za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva ali prispevajo k reševanju problemov in razvoju na lokalni ravni (npr. socialni programi, ukrepi varstva zraka, podjetništvo, spodbujanje razvoja

turizma, itd.), pa niso opredeljene kot zakonske naloge oz. niso določene v Pravilniku o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Uradni list RS, št. 48/17).

6. Občinam je treba zagotoviti tak obseg finančnih virov, ki bodo sorazmerni z obsegom zakonskih nalog in bodo zagotavljali financiranje dejanskih stroškov izvajanja pristojnosti občin. Medtem ko občinam v skladu z Zakonom o financiranju občin (ZFO-1) pripadajo prihodki od 54 % dohodnine, pa izračuni občin kažejo, da so občine prejele iz naslova dohodnine manj prihodkov kot jim pripadajo - leta 2015 52 % dohodnine, leta 2019 pa 46 % - in to kljub temu, da je država prejela na račun dohodnine za 209 mio evrov več sredstev. Slabšo pokritost zakonskih stroškov s prejeto dohodnino izkazujejo konkretni izračuni Skupnosti občin Slovenije za posamezne občine za leto 2019, ko je bila povprečnina 573, 50 evrov: Mestna občina Maribor je iz dohodnine na prebivalca prejela 518 evrov, stroški za izvajanje nalog pa so znašali 734 evrov; Mestna občina Murska Sobota je iz naslova dohodnine na prebivalca prejela 523 evrov, dejanski stroški pa so znašali 658 evrov; Občina Izola je iz naslova dohodnine prejela 525 evrov, dejanski stroški pa so znašali 876 evrov, Občina Kostel je iz naslova dohodnine na prebivalca prejela 962 evrov, stroški pa so znašali 1464 evrov; Občina Ravne na Koroškem je iz naslova dohodnine na prebivalca prejela 542 evrov, stroški pa so znašali 706 evrov.
7. Medtem ko se pri izračunu povprečnine kot osnovo v skladu z zakonodajo upoštevajo povprečni stroški zadnjih štirih let, bi morali upoštevati dejanske stroške, ki se iz leta v leto povečujejo - tako zaradi naraščanja stroškov dela kot zaradi prenašanja nalog na občine, ki ga ne spremlja zagotavljanje potrebnih sredstev. Upoštevajoč tudi opozorila Računskega sodišča je treba preveriti stroške po posameznih segmentih ter določiti minimalne standarde/normative izvajanja zakonskih nalog. Pri tem je treba občinam omogočiti avtonomno odločanje o prioritetah in upoštevati tudi npr. amortizacijo (infrastrukturnih in družbenih) investicij.
8. Ob predvidenem zmanjšanju stroškov občin v okviru Zakona o finančni razbremenitvi občin (npr. zmanjšanje stroškov iz naslova plačila zdravstvenega zavarovanja brezposelnih ali financiranja nalog družinskega pomočnika in mrliško pregledne službe), ki bi sicer moral prvotno stopiti v veljavo s 1. 1. 2020, občine opozarjajo, da predvidena finančna razbremenitev občin ne naslavlja vseh finančnih obveznosti, ki a) ne sodijo v delokrog občin in na njih občine niti nimajo vpliva (npr. področje predšolske vzgoje, kjer so finančne obveznosti v pristojnosti občin, ki pa nimajo nobenega vpliva na plačni sistem in normative, ki sta v pristojnosti države) ali b) zadevajo le posamezne občine (npr. profesionalna gasilska služba v 14 občinah, medobčinski zavodi, naloge mestnih občin) ali c) je država v okviru EU pogajanj določila cilje, roke in obveznosti, stroške pa nosijo občine (npr. sistem odvajanja in čiščenja odpadnih voda).

V občinah in reprezentativnih združenjih občin pričakujejo nadaljevanje procesa iskanja zakonskih rešitev za finančno razbremenitev občin v okviru vladne delovne skupine za pripravo zakonodaje za zmanjšanje stroškov občin. Pri tem tudi pričakujejo, da bodo resorna ministrstva realizirala dogovorjene ukrepe v obliki zakonodajnih predlogov. V luči zmanjševanja stroškov občin je nujno preveriti tudi sedanje nerazumljive zahteve, da morajo občine v okviru izvajanja investicij in

umeščanja objektov v prostor financirati izdelavo študije protipoplavne varnosti (četudi gre za objekt na hribu) ali zadostiti nemogočim kulturno varstvenim pogojem, ki jih Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije določa tudi za objekte, ki niso zaščiteni. Take zahteve občinam povzročajo dodatne stroške in upočasnitev dinamike izvajanja projektov, to pa lahko ogrozi tudi realizacijo marsikaterega z EU sredstvi sofinanciranega projekta.

9. Ob izraženem nestrinjanju s potencialnim predlogom reševanja finančnega položaja občin s prenosom nalog z občin na državo, ker to pomeni poseganje v avtonomijo lokalne samouprave, je prisotno razmišljanje o prenosu nalog z države na občine. Eno takih področij je graditev objektov, kjer bi prenos pristojnosti izdaje gradbenih dovoljenj iz upravnih enot na občine pripomogel k učinkovitejšemu izvajanju projektov. To bi zagotovo prispevalo k večji realizaciji EU projektov, tudi v okviru Dogovora za razvoj regij.
10. Zaradi izgube sredstev iz naslova povprečnine so občine za financiranje zakonskih nalog prisiljene porabljati sredstva, ki so prvenstveno namenjena investicijam. Ob tem se soočajo še z nedoslednim spoštovanjem Zakona o financiranju občin (ZFO-1), katerega osnovni namen je bil sistemsko zagotoviti finančne vire za tekočo porabo in prihodke za financiranje razvojnih projektov (npr. NUSZ in komunalni prispevek). Medtem ko je ZVO-1 v 21. členu - v povezavi s 23. členom (delež glede na indeks razvojne ogroženosti) - opredelil upravičenost občin do dodatnih sredstev za financiranje investicij v višini 6 % skupne primerne porabe, pa se to določilo vse od uveljavitve zakona leta 2006 ne upošteva, saj so občine že od vsega začetka upravičene do bistveno manj sredstev oz. se jim del sredstev (3 %) v obdobju 2018–2023 celo zagotavlja v obliki povratnih sredstev iz državnega proračuna kot dodatno zadolževanje občin v proračunu države, kar je nesprejemljivo. Četudi se ta sredstva ne štejejo v kvoto dovoljenega skupnega zadolževanja občin, pa morajo občine ta sredstva vračati in zaradi finančne podhranjenosti ne morajo najemati drugih kreditov. Župani se ob tem sprašujejo, ali ima država za tak način kreditiranja občin sploh zakonito pravno podlago.
11. Ob finančni podhranjenosti so občine prisiljene iskati alternativne načine financiranja družbeno pomembnih projektov kot je npr. gradnja medgeneracijskega središča, ki pa predstavljajo obvod možnega zadolževanja (npr. ustanavljanje gospodarske družbe, javno-zasebno partnerstvo, ustanavljanje stavbne pravice). Če hočemo preprečevati take anomalije, je treba občinam zagotoviti boljše financiranje v smislu povečanja dovoljenega obsega zadolževanja pod bolj ugodnimi pogoji.
12. Lahko se je strinjati s predlogom Računskega sodišča, da lahko tudi občine z učinkovitejšim pridobivanjem prihodkov, na katere imajo vpliv (NUSZ in komunalni prispevek), same naredijo korak k izboljšanju finančnega stanja, vendar je treba pri tem vedeti, da bodo finančne posledice takega ukrepa nosili občani prek višjih položnic.
13. Medtem ko je Slovenija v pretekli finančni perspektivi izkazala uspešnost črpanja EU sredstev predvsem na račun uspešnega dela občin (v okviru Programa razvoja regij), pa te v aktualni finančni perspektivi zaradi razkoraka med usmeritvijo izvajanja evropske kohezijske politike (t.i. mehki projekti) in potrebami lokalnega okolja

(infrastrukturni projekti za zagotavljanje osnovnih civilizacijskih standardov kot so kanalizacija in vodooskrba) praktično nimajo dostopa do evropskih sredstev. Krivde za ta razkorak ne gre iskati na strani EU, ampak neustreznega pristopa države v času oblikovanja programskih dokumentov za črpanje EU sredstev. Z vidika finančne podhranjenosti imajo občine tudi omejen dostop do sredstev evropske kohezijske politike, saj težje zagotavljajo lastni delež sofinanciranja projektov. Da bi se izognili izgubi EU sredstev je treba vložiti vse napore v sprejem ustreznih ukrepov, da bodo razpoložljiva in odobrena EU sredstva aktualne finančne perspektive v celoti počrpana - po vzoru preteklega programskega obdobja je treba vzpostaviti t.i. overcommitment in v tem okviru dogovoriti projekte, ki so v fazi »ready to go«, ter jih vključiti v operativni program.

14. V okviru nove finančne perspektive EU za obdobje 2021–2027 si mora Slovenija prizadevati, da bodo iz naslova kohezijske politike financirani tudi t.i. trdi projekti.
15. Problem slabše razvitih območij znotraj bolj razvite kohezijske regije Zahodna Slovenija, ki dosegajo celo slabše razvojne kazalnike kot nekatera območja znotraj manj razvite kohezijske regije Vzhodna Slovenija, je nujno nasloviti v okviru pogajanj Slovenije z Evropsko komisijo o večletnem finančnem okviru EU za obdobje po 2021. Z vidika skladnega regionalnega razvoja in vezanosti razvojnih nalog občin na izvajanje evropske kohezijske politike bo morala država v novi finančni perspektivi kompenzirati napovedane izgube evropskih razvojnih sredstev s sredstvi državnega proračuna ter na ta način zagotoviti uravnotežen razvoj občin tudi znotraj bolj razvite kohezijske regije Zahodna Slovenija, ki bo predvidoma upravičena do 70 % manj sredstev kot jih ima na voljo zdaj oz. po najbolj pesimističnih napovedih naj ne bi bila upravičena do sredstev ESRR in ESS.
16. Vlada in resorna ministrstva naj pri pripravi zakonskih in podzakonskih predlogov s posledicami za delovanje lokalne samouprave sledijo racionalizaciji postopkov in zmanjševanju birokratskih ovir (npr. soglasja ARSO) na vseh področjih dela občin. Nesprejemljivo je, da traja postopek spreminjanja prostorskih načrtov več let, saj to odganja potencialne investitorje.
17. Posebno pozornost je treba nameniti manjšim obmejnimi občinam ob južni državni meji, ki zaradi demografskih trendov (izseljevanje mladih in staranje prebivalstva) ne predstavljajo le ekonomsko razvojnega problema, ampak z vidika migracijskih gibanj tudi varnostni problem države. Obmejna območja z namenom izboljšanja varnostnega položaja pričakujejo več posluha države ali pa več pristojnosti in sredstev v sklopu varovanja južne državne meje.
18. Kljub ustavno zagotavljeni pravici do enakih možnosti se postavlja tudi vprašanje enakosti vseh prebivalcev, saj so življenjski pogoji na podeželju in obmejnih krajih bistveno slabši in se zato ljudje, predvsem mladi, izseljujejo. Ob tem se izpostavlja nastajajoča Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050, ki med drugim predvideva usmeritev poseljenosti v urbana središča. Ali politika Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, ki gradi stanovanja v urbanih centrih po tržni ceni. Iz periferije se umikajo tako gospodarske institucije (npr. banke) kot institucije, ki delujejo v javnem interesu (npr. Pošta Slovenije), ali se poslabšuje dostopnost do zdravstvene in zobozdravstvene oskrbe. Ta trend je nujno obrniti in zmanjšati pritiske

na urbana središča z uresničevanjem načela subsidiarnosti oz. decentralizacijo, posledično pa se bo zmanjšala tudi potreba po gradnji dodatne cestne infrastrukture okoli Ljubljane.

19. DUTB bi moral pri prodaji nepremičnin - stanovanj, industrijskih con – poleg zasledovanja dobička upoštevati tudi javni interes, saj so danes te nepremičnine finančno nedostopne občinam, ki bi jih sicer potrebovale za potrebe razvoja gospodarstva in izvajanja stanovanjske politike.
20. Eden večjih finančnih zalogajev za občine predstavlja obsežna problematika neurejenosti lastništva javnih cest, ki so ga občine podedovale iz preteklega družbenega sistema in ga niso same povzročile. Ker so pričakovanja sedanjih lastnikov zemljišč, preko katerih potekajo javne (občinske) ceste, (pre)velika, občine tega vprašanja brez posebne zakonske ureditve ali finančne pomoči države ne bodo uspele rešiti v doglednem času. Župani pričakujejo, da bo nova Vlada imela za tovrstno problematiko več razumevanja, saj občine ob finančni podhranjenosti niso sposobne obnavljati in vzdrževati cest, kaj šele zagotoviti sredstev za ureditev te problematike (za odškodnine ali nadomestila v naravi, odmero zemljišč in ureditev cest v katastrskih evidencah ter ureditev lastništva v ZK).
21. V luči razvojne strategije države glede trajnostne mobilnosti in zmanjševanja negativnih vplivov prometa na okolje ter nadaljnjega razvoja župani občin ob 3a razvojni osi pričakujejo prevlado javnega interesa in v okviru nujnega sodelovanja resornih ministrstev čim prejšnjo realizacijo infrastrukturnih projektov na tej osi z obvoznico Škofljica na čelu.
22. Poslabšanje finančnega položaja slovenskih občin gre pripisati tudi odpravi združljivosti poslanske in (pod)županske funkcije. Ob ustavnem položaju Državnega sveta, ki na državni ravni edini zastopa lokalne interese, bi kazalo ponovno razmisliti o spremembi zakonodaje, ki bi županom/podžupanom omogočila kandidiranje za opravljanje funkcije poslancev, saj slednji sprejemajo končne odločitve s posledicami za delovanje slovenskih občin.

* * *

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, na podlagi seznanitve z zaključki posveta in razprave članov komisije, predlaga Državnemu svetu, da ob seznanitvi z zaključki posveta sprejme naslednji **sklep**:

Državni svet na podlagi prvega in drugega odstavka 97. člena Poslovnika Državnega sveta poziva Vlado Republike Slovenije, da zaključke posveta *Finančni položaj slovenskih občin* prouči in se v roku 30 dni do njih opredeli.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Dušan Strnad.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Dušan Strnad, l.r.