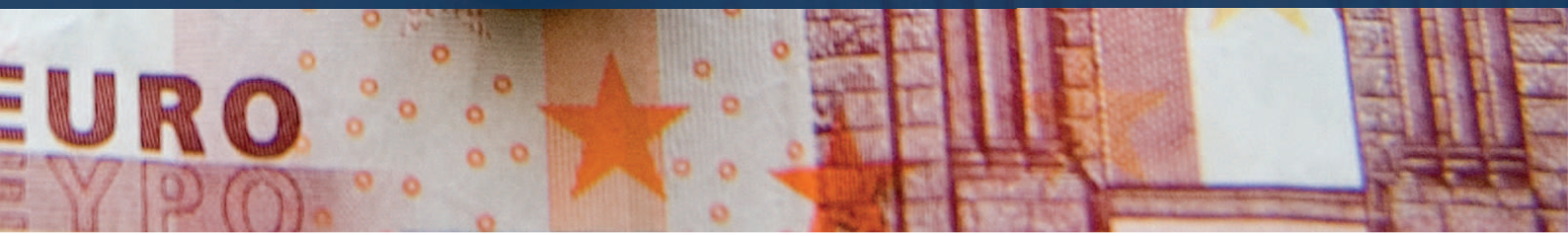




RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



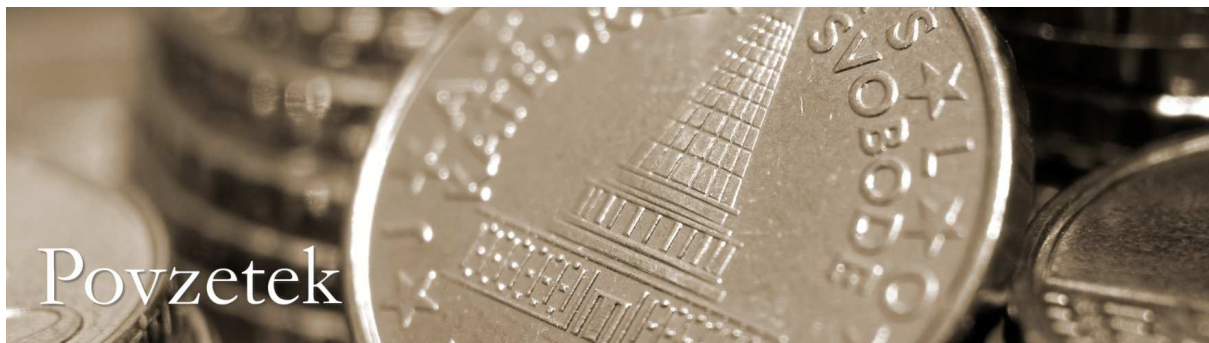
Poročilo o regijskih posvetih Računskega sodišča
s predstavniki občin v obdobju 2007 - 2008



Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Poročilo o regijskih posvetih Računskega sodišča
s predstavniki občin v obdobju 2007 - 2008



Računsko sodišče si je s Strategijo Računskega sodišča od leta 2007 do 2013 zadalo sedem strateških ciljev. Eden izmed njih je stopnjevati svetovalno vlogo računskega sodišča ter izboljševati komunikacijsko strategijo. Z izvajanjem svetovalne vloge dopolnjujemo revizijsko pristojnost in tako omogočamo, da se z ugotovitvami revizij računskega sodišča, ki se nanašajo tako na pravilnost kot na smotrnost poslovanja, seznani kar največ revidirancev, med katere spadajo tudi lokalne skupnosti.

Računsko sodišče je v obdobju od februarja 2007 do decembra 2008 soorganiziralo regijske posvete s predstavniki občin. V soorganizaciji z občinami gostiteljicami (Brežice, Kranjska Gora, Piran, Komen, Nova Gorica, Postojna, Tolmin, Murska Sobota, Maribor, Ptuj, Velenje, Slovenj Gradec, Semič, Ljubljana) smo v skoraj dveh letih organizirali 14 posvetov.

Namen posvetov je bil:

- seznanimi občine z delom računskega sodišča;
- predstaviti občinam vsebino revizij pravilnosti poslovanja občin;
- seznanimi občine z ugotovljenimi nepravilnostmi pri revizijah poslovanja občin;
- seznanimi občine s priložnostmi in pomanjkljivostmi na področju črpanja evropskih sredstev;
- dati občinam možnost, da predstavnikom računskega sodišča zastavijo vprašanja s področja poslovanja občin;
- omogočiti občinam, da računsko sodišče opozorijo na težave, s katerimi se srečujejo pri svojem delu;
- omogočiti občinam, da računsko sodišče opozorijo na morebitne pomanjkljivosti zakonodaje;
- omogočiti predstavnikom medijev, predvsem lokalnih, da se podrobneje seznanijo z delom in preventivno vlogo računskega sodišča.

Predstavniki računskega sodišča in predstavniki občin smo na regijskih posvetih obravnavali teme, ki zajemajo vsa področja poslovanja občin: izvrševanje proračuna, prihodki občin, tekoči in investicijski odhodki, tekoči in investicijski transferi, zadolževanje, izvajanje gospodarskih javnih služb ter črpanje evropskih sredstev.

Računskemu sodišču bodo stališča, izpostavljene težave občin in opozorila glede zakonodaje eden izmed pomembnih virov za oblikovanje razprave s pristojnimi organi in institucijami glede potrebnih sprememb zakonodaje, ki ureja delovanje občin. Obenem pa je vsebina regijskih posvetov pomemben kažipot pri snovanju revizijskega programa, glede na izpostavljeno problematiko.

Na podlagi ugotovitev revizijskih poročil ter s strani občin izpostavljenih perečih področij poslovanja, v zaključnem delu podajamo tudi konkretne predloge za spremembo zakonodaje.

KAZALO

1. UVOD	6
2. STATISTIKA	8
3. PREDSTAVITEV TEM	11
3.1 IZVRŠEVANJE PRORAČUNA.....	11
3.2 PRIHODKI OBČIN.....	12
3.3 TEKOČI IN INVESTICIJSKI ODHODKI.....	13
3.4 TEKOČI IN INVESTICIJSKI TRANSFERI	14
3.5 ZADOLŽEVANJE	15
3.6 IZVAJANJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB	16
3.7 ČRPANJE EVROPSKIH SREDSTEV	17
4. PROBLEMI, KI SO JIH IZPOSTAVILE OBČINE	19
5. PREDLOGI ZA SPREMEMBO ZAKONODAJE	23

1. UVOD

S Strategijo Računskega sodišča od leta 2007 do 2013 si je računsko sodišče zadalo sedem strateških ciljev. Eden izmed njih je stopnjevati svetovalno vlogo računskega sodišča ter izboljševati komunikacijsko strategijo. Svetovalna vloga računskega sodišča dopolnjuje revizijsko pristojnost in omogoča, da se z ugotovitvami revizij računskega sodišča, ki se nanašajo tako na pravilnost kot na smotrnost poslovanja, seznani kar največ občin.

Računsko sodišče je v obdobju od februarja 2007 do decembra 2008 soorganiziralo regijske posvete s predstavniki občin. V soorganizaciji z občinami gostiteljicami (Brežice, Kranjska Gora, Piran, Komen, Nova Gorica, Postojna, Tolmin, Murska Sobota, Maribor, Ptuj, Velenje, Slovenj Gradec, Semič, Ljubljana) smo organizirali 14 posvetov. Namen posvetov je bil:

- seznanimi občine z delom računskega sodišča;
- predstaviti občinam vsebino revizij pravilnosti poslovanja občin;
- seznanimi občine z ugotovljenimi nepravilnostmi pri revizijah poslovanja občin;
- seznanimi občine s priložnostmi in pomanjkljivostmi na področju črpanja evropskih sredstev;
- dati občinam možnost, da predstavnikom računskega sodišča zastavijo vprašanja s področja poslovanja občin;
- omogočiti občinam, da računsko sodišče opozorijo na težave, s katerimi se srečujejo pri svojem delu;
- omogočiti občinam, da računsko sodišče opozorijo na morebitne pomanjkljivosti zakonodaje;
- omogočiti predstavnikom medijev, predvsem lokalnih, da se podrobneje seznanijo z delom in preventivno vlogo računskega sodišča.

Na posvetih so predstavniki računskega sodišča predstavili glavna področja poslovanja občin z njihovimi temeljnimi značilnostmi, v nadaljevanju pa so posveti potekali na debatni način. Župani, podžupani in zaposleni v občinskih upravah so dobili priložnost predstavnikom računskega sodišča zastaviti vprašanja in na vsakem posvetu se je tako razvilo živahno izmenjavanje stališč.

Posveti so se zaključili z novinarskimi konferencami. Zanimanje medijev za posvete je bilo vedno veliko, zastavljena novinarska vprašanja pa so se dotikala aktualnih tem pri delu računskega sodišča, najpogostejših ugotovitev pri poslovanju občin in aktualnih zadev pri poslovanju občin.

Računskemu sodišču bodo stališča, izpostavljene težave občin in opozorila glede zakonodaje eden izmed pomembnih virov za oblikovanje razprave s pristojnimi organi in institucijami glede potrebnih sprememb zakonodaje, ki ureja delovanje občin. Obenem pa je vsebina regijskih posvetov pomemben kažipot pri snovanju revizijskega programa, glede na izpostavljeno problematiko.

Problematiko, ki smo jo obravnavali na posvetih, bomo predstavili tudi matičnemu delovnemu telesu Državnega zbora Republike Slovenije, Komisiji za nadzor proračuna, da opozorimo na težave pri

poslovanju občin. Podajamo tudi predloge za spremembo zakonodaje.

Poročilo je strukturirano v šest poglavij. Za uvodnim si sledijo naslednja poglavja:

- statistika, kjer predstavljamo osnovne podatke o posvetih;
- predstavitev tem, ki so bile obravnavane na posvetih;
- problematika, ki so jo izpostavile občine, kjer navajamo najpomembnejše težave pri poslovanju občin po mnenju županov, ki so sodelovali na posvetih;
- predlogi za spremembo zakonodaje, kjer kot rezultat proučitve izpostavljene problematike podajamo predloge za spremembo zakonodaje.

2. STATISTIKA

Posvet	Datum	Vabljene občine
1. regionalni posvet v Brežicah - Čatež (7 občin)	5. 2. 2007	Brežice, Škocjan, Krško, Bistrica ob Sotli, Kozje, Radeče, Sevnica
2. regionalni posvet v Kranjski Gori (18 občin)	19. 3. 2007	Kranjska Gora, Jesenice, Gorje, Bled, Bohinj, Radovljica, Žirovnica, Tržič, Železniki, Naklo, Jezersko, Kranj, Škofja Loka, Gorenja vas - Poljane, Žiri, Preddvor, Šenčur, Cerklje na Gorenjskem
3. regionalni posvet v Kopru (3 občine)	23. 4. 2007	Koper, Izola, Piran
4. regionalni posvet v Komnu - Štanjel (4 občine)	15. 5. 2007	Komen, Sežana, Hrpelje - Kozina, Divača
5. regionalni posvet v Novi Gorici (8 občin)	20. 6. 2007	Nova Gorica, Šempeter - Vrtojba, Miren - Kostanjevica, Kanal ob Soči, Brda, Renče - Vogrsko, Vipava, Ajdovščina
6. regionalni posvet v Postojni (7 občin)	25. 9. 2007	Postojna, Pivka, Ilirska Bistrica, Cerknica, Bloke, Loška dolina, Logatec
7. regionalni posvet v Tolminu (5 občin)	28. 11. 2007	Tolmin, Kobarid, Bovec, Cerklje, Idrija
8. regionalni posvet v Murski Soboti (27 občin)	13. 2. 2008	Murska Sobota, Apače, Beltinci, Cankova, Črenšovci, Dobrovnik, Gornja Radgona, Gornji Petrovci, Grad, Hodoš, Kobilje, Križevci, Kuzma, Lendava, Ljutomer, Moravske Toplice, Odranci, Puconci, Radenci, Razkrižje, Rogašovci, Sveti Jurij, Šalovci, Tišina, Turnišče, Velika Polana, Veržej

Posvet	Datum	Vabljene občine
9. regionalni posvet v Mariboru (21 občin)	4. 3. 2008	Maribor, Benedikt, Cerksenjak, Duplek, Hoče - Slivnica, Kungota, Lenart, Lovrenc na Pohorju, Makole, Miklavž na Dravskem polju, Oplotnica, Pesnica, Poljčane, Rače - Fram, Ruše, Selnica ob Dravi, Starše, Sveta Ana, Sveta trojica v Slo. Goricah, Sveti Jurij v Slo. Goricah, Šentilj
10. regionalni posvet na Ptuju (19 občin)	31. 3. 2008	Ptuj, Cirkulane, Destričnik, Dornava, Gorišnica, Hajdina, Juršinci, Kidričevo, Majšperk, Markovci, Podlehnik, Sveti Andraž v Slo. Goricah, Trnovska vas, Videm, Zavrč, Žetale, Ormož, Središče ob Dravi, Sv. Tomaž
11. regionalni posvet v Velenju (30 občin)	24. 6. 2008	Velenje, Braslovče, Celje, Dobrna, Dobje, Gornji Grad, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Šmartno ob Paki, Šoštanj, Štore, Laško, Ljubno, Luče, Žalec, Mozirje, Nazarje, Podčetrtek, Polzela, Prebold, Rečica ob Savinji, Rogaška Slatina, Rogatec, Slovenske Konjice, Solčava, Tabor, Vitanje, Vojnik, Vransko, Zreče
12. regionalni posvet v Slovenj Gradcu (13 občin)	29. 10. 2008	Slovenj Gradec, Črna na Koroškem, Dravograd, Mežica, Mislinja, Muta, Podvelka, Prevalje, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Ribnica na Pohorju, Slovenska Bistrica, Vuzenica
13. regionalni posvet v Semiču (20 občin)	28. 11. 2008	Semič, Črnomelj, Dolenjske Toplice, Kočevje, Kostanjevica na Krki, Kostel, Loški Potok, Metlika, Mirna Peč, Mokronog - Trebelno, Novo mesto, Osilnica, Ribnica, Sodražica, Straža, Šentjernej, Šentrupert, Šmarješke Toplice, Trebnje, Žužemberk

Posvet	Datum	Vabljeni občine
14. regionalni posvet v Ljubljani (28 občin)	4. 12. 2008	Ljubljana, Borovnica, Brezovica, Dobrepolje, Dobrova - Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Domžale, Grosuplje, Horjul, Hrastnik, Ig, Ivančna Gorica, Kamnik, Komenda, Litija, Log - Dragomer, Lukovica, Medvode, Mengeš, Moravče, Škofljica, Šmartno pri Litiji, Trbovlje, Trzin, Velike Lašče, Vodice, Vrhnika, Zagorje ob Savi

3. PREDSTAVITEV TEM

Predstavniki računskega sodišča in predstavniki občin smo na regijskih posvetih obravnavali teme, ki so zajemale vsa področja poslovanja občin. V nadaljevanju jih predstavljamo po tematskih sklopih, na katere so razdeljene tudi revizije pravilnosti poslovanja občin.

3.1 Izvrševanje proračuna

Glede izvrševanja proračuna je računsko sodišče občine najprej opozorilo na strukturo proračuna, ki mora upoštevati vse predpisane klasifikacije (institucionalno, ekonomsko, funkcionalno in programsko), vključevati vse prihodke in odhodke proračuna in vključevati finančne načrte ožjih delov občine. Proračunu morajo biti priložene tudi vse obvezne priloge, in sicer: kadrovske načrte, letni načrt pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem, letni načrt prodaje občinskega finančnega premoženja, predlogi predpisov občine, finančni načrti javnih skladov in agencij.

Naslednji pomemben poudarek je veljal proračunskim načelom, zlasti načelu predhodne potrditve. Čeprav računsko sodišče pri revizijah poslovanja ugotavlja vedno manj kršitev tega načela, smo občine ponovno opozorili, da morajo biti proračunska sredstva načrtovana v proračunu, preden je s pogodbo prevzeta obveznost in preden je izvršeno plačilo obveznosti.

Občine smo opomnili, da njihove težave pri načrtovanju proračunskih sredstev in prevzemanju obveznosti lahko izvirajo iz dejstva, da premalo pozornosti namenjajo načrtu razvojnih programov. Načrt razvojnih programov je sestavni del proračuna. Je njegova dolgoročna komponenta, kjer je porabo občine mogoče predvideti za več kot eno leto in celo za več kot dve leti, kot to dopušča dvoletni proračun. Za dolgoročno načrtovanje večjih investicij, ki ne morejo biti zaključene v enem proračunskem letu, je večletno načrtovanje nujno. S tem, ko je investicija potrjena z načrtom razvojnih programov, je občinski upravi in županu dano pooblastilo, da izvedeta postopke izbire izvajalca investicije in županu, da z izbranim izvajalcem podpiše pogodbo za celotno vrednost investicije.

Dotaknili smo se tudi pooblastil županu za prerazporejanje proračunskih sredstev in opozorili na to, da mora biti takšno pooblastilo županu dano v odloku o proračunu, da morajo biti pooblastila župana jasna, v smislu, da ni dvoma med katerimi proračunskimi postavkami sme župan prerazporejati in v kakšni višini. Nekatere spremembe proračuna pa lahko župan izvede na podlagi določil Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF). Tako lahko v proračun vključi namenske prihodke in istočasno namenske odhodke. Vključitev namenskih prihodkov in odhodkov v proračun in prerazporeditve morajo biti izvedene pisno, ohranjeno mora biti proračunsko ravnotežje, o opravljenih prerazporeditvah pa je župan dolžan polletno poročati občinskemu svetu. Če so potrebne spremembe proračunskih postavk v znesku ali po vsebini na način, ki presega županova pooblastila, je potrebno proračun spremeniti z rebalansom proračuna. Število

rebalansov, ki jih občina lahko sprejme v posameznem letu ni omejeno, ni pa pravilno z rebalansi potrjevati že prevzetih obveznosti.

Čeprav je začasno financiranje institut, ki ga spričo pravočasnega sprejemanja proračuna občine vedno manj uporabljajo, smo občine seznanili tudi z dopustnim ravnanjem občine v tem obdobju. Opozorili smo, da v času začasnega financiranja občina ne sme podpisati pogodb za nove investicije. Izjema so investicije, ki so zajete v načrtu razvojnih programov, saj je njihovo izvedbo občinski svet že potrdil. V obdobju začasnega financiranja je dovoljeno porabiti sredstva do višine porabljenih sredstev v enakem obdobju preteklega leta.

Posebno pozornost smo posvetili tudi oblikovanju in porabi proračunske rezervacije. Župane smo opozorili, da sredstva proračunske rezervacije niso sredstva, ki bi jih smel župan porabiti po lastni presoji brez upoštevanja postopkov njihove podelitve. Župan lahko določa le namen sredstev s tem, ko lahko iz sredstev proračunske rezervacije s prerazporeditvijo oblikuje novo proračunsko postavko ali poveča sredstva na že obstoječi proračunski postavki. Sredstva s proračunske rezervacije so s tem prerazporejena v finančni načrt proračunskega porabnika. Pri njihovi porabi je potrebno spoštovati vse javnofinančne predpise, kar pomeni, da se transferna sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, javna naročila pa po postopkih, ki so predpisani s predpisi na področju javnih naročil.

Nenazadnje smo se dotaknili tudi priprave zaključnih računov občin, kjer smo občine opozorili na strukturo zaključnih računov. Najpogostejša opozorila na tem področju so posledica dejstva, da zaključni računi ne vsebujejo obveznih obrazložitvev, predvsem poročila o doseženih ciljih in rezultatih.

3.2 Prihodki občin

Večina prihodkov občin je natančno predpisanih z javnofinančnimi predpisi in občine imajo na njihovo višino majhen vpliv. Tveganje nepravilnosti pri tem segmentu poslovanja občine je zato na splošno manjše, še vedno pa zelo veliko na področju prihodkov od prodaje občinskega premoženja. Večina pozornosti je bila zato na posvetih namenjena temu področju poslovanja občin.

Občine smo opozorili na spremembo zakonodaje na področju ravnanja s stvarnim premoženjem. Na začetku leta 2008 sprejeti Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin je bil uveljavljen v septembru 2008. Občinam je prinesel nekaj dobrodošlih sprememb. Z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (v nadaljevanju: ZSPDPO) so rešene dileme, kdo je pristojen za cenitve občinskega premoženja, ki je predmet prodaje - le pooblaščen cenilci po zakonu o revidiranju ali tudi sodni cenilci. ZSPDPO določa, da lahko cenitve opravijo poleg pooblaščenih cenilcev po Zakonu o revidiranju tudi sodni cenilci, kar je občinam olajšalo najemanje cenilcev. Glede cenilcev smo občine opozorili, naj pred najetjem cenilca preverijo v ustreznih registrih, če so fizične osebe, ki jih najamejo, vpisane v ustrezne registre in si s tem zagotovijo verodostojno cenilno poročilo.

ZSPDPO je rešil tudi dilemo glede pristojnosti za sprejem letnega programa prodaje občinskega premoženja in posamičnega programa prodaje. Medtem ko so prejšnji predpisi dopuščali različne interpretacije, je po novem zakonu jasno, da je za sprejem letnega programa pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine pristojen občinski svet, za sprejem posamičnega programa prodaje pa župan.

Računsko sodišče je občine opomnilo tudi na opredelitev ciljev, ki jih zasledujejo pri posamezni prodaji premoženja. Cilji prodaje so tisti, ki bodo občino usmerjali tudi pri izbiri ustrezne metode prodaje premoženja. Občine bi se v primeru, ko je temeljni cilj prodaje premoženja doseganje najvišje kupnine, morale odločati za metodo javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb. Neposredna pogodba, to je metoda ravnanja, katere predmet je nepremičnina ali premičnina, pri kateri ni potrebno, da je pred njeno sklenitvijo izvedena katera od drugih metod razpolaganja, naj bi bila izjema, ki jo narekujejo zakonsko predvideni razlogi, nikakor pa ne pravilo, kot to računsko sodišče opaža pri revizijah pravilnosti poslovanja.

Občine smo opozorili tudi na bistveno novost, ki jo prinaša ZSPDPO, to je obvezna cenitev premoženja, ki ga občina kupuje in premoženja, ki ga daje v najem ter na izjeme glede upoštevanja določil ZSPDPO v primeru, ko kakšen drug področni zakon predpisuje postopek prodaje premoženja, kot je to denimo Zakon o kmetijskih zemljiščih. Kmetijska zemljišča z navedenim zakonom uživajo posebno zaščito, čemur je prilagojen tudi postopek njihove prodaje.

Glede prihodkov smo občine opozorili še, da ZJF nekatere prihodke predpisuje kot namenske in sicer donacije, namenske prejeme proračunskega sklada, prihodke od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodke od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj. Namenske prihodke predpisujejo tudi nekateri področni zakoni. Kot namenski prihodki so tako s področnim zakonom predpisani turistična taksa, komunalni prispevek, požarna taksa,... Občine morajo vzpostaviti ustrezen sistem za spremljanje porabe teh prihodkov, ki bo zagotovil njihovo namensko porabo.

3.3 Tekoči in investicijski odhodki

Pri preveritvi tekočih in investicijskih odhodkov računsko sodišče pri revizijah poslovanja redno preverja odhodke za redno vzdrževanje cest in zneskovno pomembnejše investicije.

Nepravilnosti, povezane z gospodarsko javno službo rednega vzdrževanja cest, so stalnica, s katero se računsko sodišče srečuje že daljše obdobje. Občine si s svojimi odloki praviloma predpišejo eno obliko izvajanja gospodarske javne službe, nato pa javno službo izvajajo na drugačen način. Najpogosteje občine z odlokom predpišejo, da bodo vzdrževanje cest izvajale s koncesijo, dejansko pa jo izvajajo na način, da strokovno tehnične naloge opravi občinska uprava, izvajalca del pa izberejo z izvedbo postopka po Zakonu o javnih naročilih (v nadaljevanju: ZJN-2). Čeprav zakonodaja ne opredeli natančno načina izvajanja gospodarske javne službe neposredno v okviru občinske uprave, računsko sodišče vzdrževanja občinskih cest na opisan način ni štelo za nepravilno, če je občina tudi z odlokom predvidela način izvajanja vzdrževanja cest neposredno v okviru občinske uprave. Občine smo opozorili tudi na ustrezno oddajo javnih naročil pri vzdrževanju cest. Rešitev vprašanja, ali je potrebno redno vzdrževanje cest oddati kot celoto, ali pa ga je mogoče oddati po posameznih smiselno oblikovanih celotah, vidimo v objavi enotnega javnega naročila z možnostjo oddaje del tudi po sklopih. Na ta način občina omogoči sodelovanje na razpisu tudi manjšim izvajalcem. Na posvetih smo se dotaknili tudi v zadnjem času zelo problematične teme, ki je povezana z vzdrževanjem cest, in sicer lastništva občinskih cest. Občine smo opozorili na odločbe ustavnega sodišča, po katerih morajo biti kategorizirane občinske ceste v občinski lasti.

Računsko sodišče sicer pri oddaji javnih naročil opaža nekoliko manj nepravilnosti, kar je po naši oceni po eni strani tudi rezultat revizijske in svetovalne dejavnosti računskega sodišča, po drugi strani pa zakonodaje, ki za javna naročila pod pragom 10.000 evrov (brez DDV) za blago in storitve in 20.000 evrov (brez DDV) za gradnje, ne predpisuje več nobenega postopka. Občine smo opozorili, da ZJN-2 ne pozna več naročil male vrednosti. Za občine pa je vendarle koristno, da si z notranjimi akti kljub temu predpišejo osnovna pravila oddaje naročil pod limiti, za katere ZJN-2 ne predvideva več nobenega posebnega postopka.

3.4 Tekoči in investicijski transferi

Večina tekočih transferov iz občinskega proračuna je predpisanih s področnimi zakoni. Za občine predstavljajo velike proračunske obremenitve transferi za zagotavljanje šolskih prevozov, sofinanciranje predšolske vzgoje, plačilo oskrbnin oskrbovancev v domovih za starejše in transferi za dodatno pokojninsko zavarovanje. To so materialno najpomembnejši transferi, katerih dodeljevanje je v zakonu urejeno do te mere, da materialno pomembnih nepravilnosti ni pričakovati. Občine smo opozorili na vzpostavitev ustreznega kontrolnega sistema na področju zakonsko predpisanih transferov, ki zagotavlja, da občina plačuje svoje obveznosti v pravilni višini.

Računsko sodišče še vedno ugotavlja največ nepravilnosti pri dodeljevanju tekočih transferov društvom in posameznikom. Čeprav ti transferi po znesku niso materialno pomembni, je področje zaradi prehajanja javnih sredstev v zasebno sfero zelo občutljivo.

Občine so pri dodeljevanju transferov dolžne slediti zahtevi ZJF o dodeljevanju transferov z javnimi razpisi. Postopek dodeljevanja transferov predpisujejo Pravilnik o postopkih izvrševanja proračuna Republike Slovenije (v nadaljevanju: PPIPro) in področni zakoni. Posebej Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (v nadaljevanju: ZUJIK) je primer področnega zakona, ki zelo izčrpno ureja področje transferov in postopkov njihovega dodeljevanja. Občine lahko transfere na področju kulture dodeljujejo tako z javnimi razpisi kot z javnimi pozivi. Prednost javnega poziva je v tem, da so sredstva na razpolago vsakomur, ki izpolni pogoje za njihovo dodelitev do porabe sredstev. Poleg tega ZUJIK omogoča tudi izjeme od dodelitve sredstev z javnim pozivom ali javnim razpisom v primeru, ko financiramo iz interventnih sredstev, in je takšno financiranje nujno potrebno zaradi kratkega časa, ki je na razpolago za odločitev za financiranje. Primer, ko je takšno financiranje upravičeno, je denimo uvrstitev kulturnega društva na pomembno republiško ali mednarodno srečanje.

Občine smo opozorili tudi, da računsko sodišče ni štel za nepravilnost financiranja društev, če so ta imela veljaven status društva, ki deluje v javnem interesu, sredstva pa so jim bila dodeljena brez javnega razpisa na podlagi akta občine, sklepa župana ali občinskega sveta. Poudarili pa smo, da morajo biti v primeru izjem izpolnjene vse okoliščine, ki jih predpisi zahtevajo.

Razen opisanih izjem je pri dodeljevanju transernih sredstev potrebno izvesti javni razpis. Občine si sicer s pravilniki lahko predpišejo svoje postopke, vendar v okvirih PPIPro in področnih zakonov. Bistvo dodelitve transferov z razpisom je, da so vsi potencialni prejemniki sredstev obveščeni, da so ta na razpolago in da razpis vnaprej določa način, kako bodo sredstva razdeljena. Od dobro izdelanih meril je odvisno, ali bodo prejemniki ob enakih pogojih prejeli enaka sredstva. Z na razpisu izbranimi prejemniki sredstev občina sklene pogodbe o dodelitvi sredstev, v katerih predvidi dinamiko dodeljevanja sredstev in opredeli dokazila, ki jih mora prejemnik sredstev predložiti kot dokaz o namenski porabi sredstev.

Občine smo opozorili, da bi moralo biti vodilo pri dodeljevanju transferov zasledovanje ciljev, ki si jih občina zastavi na različnih področjih življenja v občini. Da bi te cilje dosegla, je nujno, da vzpostavi učinkovit sistem nadzora nad namenskostjo porabe dodeljenih sredstev.

3.5 Zadolževanje

Področje zadolževanja je področje, kjer so bile zakonske spremembe v zadnjih letih pogoste. Občine imajo zelo različen odnos do zadolževanja, od zelo konzervativnega, ki zadolževanju ni naklonjen, pa do situacij, ko je razpolaganje s sredstvi občin na računih zadržano zaradi njihove prezadolženosti.

Občine smo zato opozarjali na pasti prekomernega zadolževanja. Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1), ki je bil sprejet v letu 2008, je močno povečal možnosti zadolževanja občin. Občine smo zato seznanili z glavnimi značilnostmi nove ureditve. Odpravljeni so različni limiti zadolževanja glede na namen zadolžitve. Nadomestil jih je enoten limit, ki je določen kot najvišje odplačilo glavnice in obresti dolga v odstotku od realiziranih prihodkov preteklega leta, ki so zmanjšani za prejete transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, za donacije in za prejeta sredstva iz proračuna evropske unije ter prihodke režijskega obrata.

V dovoljeni obseg zadolžitve ne šteje več zadolžitev javnih podjetij in posrednih proračunskih uporabnikov, če imajo ti zagotovljene prihodke iz neproračunskih virov. Termin *prihodki iz neproračunskih virov* v ZFO-1 ni razdelan in opredeljen. Glede na to, da je še vedno ohranjena zahteva po predhodnem soglasju občine za zadolžitev, naj se občine pred izdajo soglasja prepričajo, če ima prejemnik soglasja res zagotovljena prihodke iz neproračunskih sredstev in če imajo zadostna sredstva za odplačila dolga.

Občine morajo posebno pozornost posvetiti zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine takrat, kadar jim izdajajo poročstva za zadolžitev. Izdano poročstvo za zadolžitev pomeni potencialno obveznost občine, ki jo bo občina morala poravnati, kadar je ne poravna dolжник, ki mu je občina izdala poročstvo. Večina občin, ki so prezadolžene, je prezadolženih prav zaradi izdaje poročstev, posebej izdanih poročstev pravnim osebam zasebnega prava, ki jim občina sploh ne bi smela izdati poročstva.

V dovoljeni obseg zadolževanja se štejejo tudi finančni najemi in blagovni krediti. Je pa z novo zakonodajo izrecno prepovedano prevzemanje dolgov, ki je bilo pri občinah tudi pogost način izogibanja potrebi po pridobitvi predhodnega soglasja za zadolžitev pri ministrstvu za finance.

ZFO-1 določa, da je potrebno soglasje za zadolžitev pridobiti v vsakem primeru, ko črpanje in vračilo dolga nista v istem proračunskem letu. To določilo pomeni, da je kratkoročni dolg potrebno bodisi vrniti pred iztekom proračunskega obdobja, ali pa je za to zadolžitev potrebno pridobiti soglasje ministrstva za finance.

Pri tem velja opozoriti tudi na 63. člen Zakona o gospodarskih javnih službah, ki določa, da se za gradnjo infrastrukture zadolžujeta Republika Slovenija in občine, zato prenos obveznosti zadolževanja za gradnjo infrastrukture na izvajalce gospodarskih javnih služb niso ustrezni, še posebej to velja v primerih, ko je lastnica infrastrukture občina sama in javno podjetje z njo le upravlja.

Novo dimenzijo na področju zadolževanja pomenijo tudi projekti javno-zasebnega partnerstva. Vodilo občine pri odločitvi za javno-zasebno partnerstvo ne bi smelo biti povezano zgolj z možnostjo zadolžitve

zasebnega partnerja, temveč predvsem z učinkovitostjo izvajanja javnih služb ali projektov v javnem interesu. Problemu uporabe javno-zasebnih partnerstev z namenom izogibanja omejitvam pri zadolževanju javnih partnerjev daje veliko več pozornosti tudi mednarodna računovodska stroka, zato smo občine seznanili z novostmi pri mednarodnih računovodskih standardih, ki bodo lahko v kratkem prevzete v evropski pravni red in s tem tudi v obvezno uporabo v Republiki Sloveniji. V skladu s spoznanji računovodske stroke, se bo namreč v primerih, ko bo javni partner sam izvajal nadzor ali po regulatornem organu določal, katere storitve mora zasebni partner zagotavljati z uporabo infrastrukture, komu jih mora zagotavljati in po kakšni ceni, in če bo po preteku pogodbenega obdobja javni partner kot lastnik ali imetnik pravice do koristi ali sicer nadzoroval vse preostale pomembne deleže v infrastrukturi, moral javni partner infrastrukturo izkazati med svojimi opredmetenimi osnovnimi sredstvi, ne glede na opredelitev lastništva v pravnem pogledu. Skladno s tem pa bo moral javni partner izkazati tudi obveznosti za pridobitev teh sredstev, to pa v celoti izniči učinke morebitnega izogibanja omejitvam pri zadolževanju javnih partnerjev.

3.6 Izvajanje gospodarskih javnih služb

Glede izvajanja gospodarskih javnih služb smo pozornost namenili občinskim odlokom, ki določajo izvajanje teh služb in jih opozorili, da mnoge občine nimajo usklajenih odlokov o načinu izvajanja gospodarskih javnih služb z veljavnimi predpisi. Vzrok za to je predvsem v dejstvu, da ob spremembi predpisov, ki urejajo posamezno gospodarsko javno službo, občine svojih odlokov ne prilagodijo novim predpisom.

Nepravilnost, ki smo jo izpostavili pri gospodarski javni službi vzdrževanja lokalnih cest, to je, da imajo občine v odloku določen en način izvajanja gospodarske javne službe, dejansko pa jo izvajajo na drug način, je pogosta tudi pri drugih občinskih gospodarskih javnih službah. Najpogostejša je opisana nepravilnost v primerih, ko imajo občine z odloki predpisane koncesije, gospodarsko javno službo pa nato izvajajo v obliki, ki je najbližja izvajanju gospodarske javne službe neposredno v okviru občinske uprave.

Glede izbirnih gospodarskih javnih služb smo občine opozorili, da smejo kot izbirne predpisati le tiste, ki so kot takšne opredeljene v področnih zakonih. Občine si ne smejo predpisovati izbirnih gospodarskih javnih služb, kot so denimo čiščenje občinskih prostorov, deratizacija in podobno.

Občine smo opozorili tudi na spremembo računovodskih standardov, ki odpravljajo sredstva, dana v upravljanje, in jih nadomeščajo z najemom. Višina najemnine se sme oblikovati najmanj v višini amortizacije infrastrukture, lahko pa vsebuje še stroške financiranja njene izgradnje in druge stroške, povezane z delovanjem infrastrukture. Občine so dolžne vzpostaviti katastre svoje infrastrukture in pa oceniti njeno vrednost. Pomembna je tudi določitev ustreznih amortizacijskih stopenj. Potrebna bo sprememba Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih osnovnih sredstev, ki sedaj za gradbene objekte določa samo dve stopnji. Najemnikom infrastrukture je potrebno zaračunati polne zneske najemnine in odobriti subvencije, ko odobrena cena izvajanja gospodarske javne službe ne pokriva vseh stroškov. Sklepanje pogodb, kjer je določen prenizek znesek najemnine pa ni skladno s predpisi.

Občine smo opozorili tudi na oblikovanje cen pri izvajanju gospodarskih javnih služb. Ugotavljamo, da se v ceno gospodarske javne službe ne uvrščajo stroški, ki tja spadajo (npr. stroški okoljskih dajatev), uvrščajo pa se nekateri stroški, ki tja ne spadajo. Ko govorimo o stroških, ki ne spadajo v ceno posamezne

gospodarske javne službe, so to pogosto stroški, ki spadajo v drugo gospodarsko javno službo. Kot primer navajamo lokalno javno geodetsko službo, ki je po Zakonu o geodetski dejavnosti gospodarska javna služba, ki se financira iz proračuna. Občine zato stroška izvajanja te gospodarske javne službe ne smejo vključiti v ceno neke druge gospodarske javne službe, na primer v ceno vode. Podobno velja tudi za izvajanje javnih pooblastil pri izdajanju projektних pogojev in soglasij. Ker Zakon o graditvi objektov prepoveduje zaračunavanje stroškov izvajanja javnih pooblastil prosilcem za izdajo projektnih pogojev in soglasij, je edini možni vir za kritje nastalih stroškov občinski proračun, saj je tudi naloga izvajanja teh aktivnosti primarno naloga občin. S prenosom nalog z javnim pooblastilom mora namreč občina opredeliti tudi vir financiranja izvajanja aktivnosti pri izvajanju javnih pooblastil, pri čemer to ne smejo biti prihodki od drugih gospodarskih javnih služb.

3.7 Črpanje evropskih sredstev

Znesek dodeljenih pravic porabe za novo sedemletno obdobje (2007 – 2013) za Republiko Slovenijo znaša 4,1 milijarde evrov, kar na letni ravni pomeni približno 600 milijonov evrov oziroma 300 evrov na prebivalca letno. Če zneske primerjamo s prejšnjim obdobjem 2004 – 2006 to pomeni približno 2-krat več sredstev na prebivalca in s tem tudi več možnosti za sofinanciranje občinskih projektov. Največ sredstev za projekte, v katere so vključene tudi občine, je v okviru Kohezijskega sklada (v nadaljevanju: KS) in Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR). V preteklem obdobju so bili to predvsem okoljsko – infrastrukturni projekti in projekti komunalnega opremljanja poslovnih con. V novem programskem obdobju so ta področja še vedno aktualna, poleg tega pa je več možnosti predvsem v okviru ESRR oziroma Operativnega programa za krepitev regionalnih razvojnih potencialov (oskrba s pitno vodo, ceste, trajnostna energija, ureditev urbanih središč...).

V povezavi s črpanjem sredstev evropskih projektov smo občine opozorili na pomen dolgoročnih razvojnih programov, saj so to dokumenti, v katerih zaznajo svoje probleme in priložnosti, jih razvrstijo po pomembnosti in opredelijo načine njihovega reševanja. Dolgoročen razvojni program bi moral biti izhodišče pri odločanju za izvedbo posameznega projekta in s tem tudi pri odločanju za kandidiranje za pridobitev EU sredstev. Za občine ni smotno, da se prijavijo na vsak razpis, ki jim je namenjen, ampak morajo moči usmeriti le na tiste razpise in projekte, ki so kot najbolj potrebni zaznani tudi v dolgoročnih razvojnih programih.

Izpostavili smo, da morajo biti projekti zreli za kandidiranje, kar v primeru investicijskih projektov pomeni, da so urejeni lastništvo in namembnosti zemljišč in pridobljena potrebna dovoljenja. S tem se izognemo kasnejšim zastojem pri izvedbi projekta. Zavedati se moramo, da je črpanje evropskih sredstev časovno omejeno.

Pomembni so tudi pravilno izvedeni postopki oddaje javnih naročil. Ugotovljene nepravilnosti imajo resne posledice za projekt zaradi ustavitve črpanja evropskih sredstev in zahtev po njihovem vračilu.

Opozorili smo tudi na pozno imenovanje projektnih skupin, ki so pogosto imenovane šele po fazi izbora izvajalca. Faza načrtovanja projekta in pridobivanja finančnih sredstev sta zahtevni in pomembni za uspeh projekta, zato bi bilo potrebno projektno skupino imenovati v začetni fazi, ko so sprejete odločitve o vsebini projekta.

Občinam smo svetovali pozornost pri določanju, katera občina bo v primeru regionalnih projektov vodila projekt. Po naši oceni je to za zelo majhne občine tako organizacijsko, finančno in kadrovske prezahteven projekt, saj vrednost celotnega, sicer večletnega projekta, pogosto celo presega vrednost proračuna občine, ki projekt vodi.

4. PROBLEMI, KI SO JIH IZPOSTAVILE OBČINE

Župani, podžupani in drugi predstavniki občin so izpostavili naslednje probleme pri poslovanju občin:

Zakonodaja in njene zahteve:

Zahteve zakonodaje so enake tako za velike kot za majhne občine. Upoštevati je potrebno, da ima kar 110 občin manj kot 5000 prebivalcev in majhne občinske uprave, zato je obvladovanje zakonodaje in njenih sprememb zanje zahtevno.

Javnofinančni predpisi, proračunski dokumenti, obvezne priloge proračuna:

Kot vsi ostali predpisi, so tudi javnofinančni predpisi za vse občine enaki. Obseg zahtevanih proračunskih dokumentov se povečuje, prav tako se povečuje njihova zahtevnost. Če je bil pred desetimi leti proračun zelo majhne občine (do 5000 prebivalcev) dokument, ki je bil zapisan na nekaj straneh, danes proračuni tako po obsegu, kot po vsebini postajajo vedno zahtevnejši. Občine so dolžne za svoje poslovanje oblikovati cilje, finančne kazalnike in izdelati celo vrsto dokumentov, ki spremljajo proračun. Zlasti majhne občine tem zahtevam težko sledijo, zato bi kazalo posamezne dokumente zahtevati samo za proračune, ki presegajo določen znesek, npr. 2 mio evrov (kot je to določeno za vsakoletno obvezno revizijo zaključnega računa).

Naloge občin in sredstva za njihovo financiranje:

Zakon o lokalni samoupravi predpisuje naloge občin, ZFO-1 pa financiranje občin. Pomembnejše naloge občin so zagotavljanje predšolske vzgoje, naloge s področja osnovnega šolstva in skrb za starejše. Župani opozarjajo, da nimajo vpliva na postavljanje standardov dejavnosti, katerih stroške so dolžni poravnati. Najboljši primer je predšolska vzgoja, kjer standarde predšolske vzgoje in pravila glede oblikovanja cene predpisuje ministrstvo (npr. oprostitvev plačila za drugega otroka v vrtcu), plače zaposlenih v vrtcih prav tako, sredstva za delovanje vrtca pa zagotavlja ustanovitelj, torej občina.

Na področju varstva starejših občina prav tako nima vpliva na to, v kateri dom bo nameščen občan občine, je pa zanj v primeru, ko varovanec nima lastnih sredstev, dolžna poravnati stroške domske oskrbe.

Kot posledica predpisovanja novih nalog in spreminjanja standardov izvajanja obveznih nalog, stroški na področju družbenih dejavnosti rastejo hitreje kot prihodki občin, kar utegne v prihodnosti privedi do finančnih težav pri poslovanju občin.

Namenski prihodki:

Zaznati je težnjo po predpisovanju namenskosti prihodkov. Namenskost je predpisana za prihodke od prodaje občinskega premoženja, komunalne prispevke, turistične takse. Na eni strani imajo občine vedno več namenskih prihodkov, na drugi strani pa mora občina zagotavljati obvezne naloge, zato ji prostih, "nenamenskih sredstev" primanjkuje.

Oddaja premoženja v najem:

ZSPDPO oddajo premoženja delno sicer ureja, vendar pa je zakon prilagojen prodajam premoženja. Smiselna uporaba delov zakona, ki urejajo prodajo, pri oddaji v najem ni primerna. Občine opozarjajo, da obvezne cinitve premoženja, ki se oddaja v najem, otežujejo in dražijo postopke oddaje občinskega premoženja v najem.

Plačni sistem:

Župani so opozorili na anomalije v plačnem sistemu. Javni uslužbenci v oddelkih imajo lahko višje plače kot vodje oddelkov. Tudi plača direktorja občinske uprave pogosto presega plačo župana občine. Razmerja so porušena tudi na relaciji župan občine - direktorji javnih zavodov in javnih podjetij.

Sredstva za nadzor:

Sredstva, ki jih občine porabijo za zadostitev zahtev predpisov po nadzoru se večajo. Občina mora zagotoviti sredstva za delovanje nadzornega odbora. Poleg tega mora letno ali triletno (proračun nižji od 2 mio evrov) zagotoviti notranjo revizijo zaključnega računa. Občina ima možnost zaposliti notranjega revizorja (kar pride v poštev samo pri večjih občinah) ali pa notranjo revizijo poveriti zunanji revizijski instituciji. Oboje zahteva znatna proračunska sredstva, kvaliteta poročil notranje revizije pa po oceni županov finančnega vložka ne upravičuje.

Lastninske pravice, služnost: odnos občina - država, občina - sklad kmetijskih zemljišč in gozdov:

Župani so opozorili, da sklad kmetijskih zemljišč in gozdov na občine še vedno ni prenesel veliko občinskih zemljišč. Občine tudi niso zadovoljne z razmerjem s skladom zato, ker menijo, da občina veliko teže odkupi zemljišče od sklada kmetijskih zemljišč in gozdov kot fizična oseba ali oseba zasebnega prava. Predvsem pa so prepričani, da sklad z zemljišči, ki po prostorskih aktih niso več kmetijska, pač pa namenjena pozidavi, ne bi smel več razpolagati in jih prodajati po postopku, ki velja za kmetijska zemljišča.

Tudi z razmerji občina - država na nepremičninskem področju niso zadovoljni. Navajajo, da so zahtevane odškodnine države za služnost nerazumno visoke, kar vzpodbudi občane, da zahtevajo enako odškodnino od občine, čeprav so bili prej pripravljeni služnost odstopiti po nižji ceni ali celo brezplačno.

Država in DARS za svoje potrebe odkupujeta zemljišča v občini po cenah, ki presegajo tržno ceno v občini, in s tem dvigujeta ceno tudi pri občinskih odkupih.

Vzdrževanje občinskih cest in koncesija:

Koncesija ni primerna oblika za izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja cest. Tudi ko so koncesije formalno podeljene, koncesionar ne prevzema tveganj in imamo opravka s klasičnim javno-naročniškim razmerjem.

Vzdrževanje cest in sredstva za vzdrževanje cest:

Župani menijo, da o resnem vzdrževanju občinskih cest sploh ne moremo govoriti. Sredstev za vzdrževanje cest je tako malo, da se izvajajo le nujna dela, mnogo vzdrževalnih del (npr. čiščenje jarkov) se sploh ne izvaja. Tudi rekonstrukcija cest ne sledi potrebam. Mnoge ceste so bile zgrajene za manjše obremenitve, za lažja in ožja vozila, in za zahteve današnjih vozil in gostote prometa niso več primerne.

Odmera in lastništvo občinskih cest:

Neurejen lastninski status ima okoli 75 % občinskih cest. Prvi problem je odmera, drugi lastništvo, tretji vpis v zemljiško knjigo. Zaradi dragih odmer, pogostega izsiljevanja lastnikov zemljišč, na katerih so zgrajene ceste ter dragih in zamudnih postopkov vpisa v zemljiško knjigo, župani ocenjujejo, da bi za ureditev stanja potrebovali kar dva občinska proračuna. Opozarjajo, da bo pravno formalna ureditev statusa občinskih cest za občine finančno nevzdržna in pričakujejo pomoč države. V praksi se že pojavljajo težave. Lastniki zemljišč, na katerih so zgrajene ceste, fizično ovirajo promet (npr. podrto drevo čez cesto) ali pa ne dovolijo obnove dotrajanih cest.

Zadolževanje:

Nova ureditev zadolževanja lahko vodi v prezadolžitev občine. Potrebna bo samokontrola. Limit, ki je določen kot najvišje dovoljeno odplačilo dolga, obresti dolga in potencialnega dolga za izdana poročila v višini osmih odstotkov osnove (realizirani prihodki preteklega leta, ki so zmanjšani za prejete transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, za donacije in za prejeta sredstva iz proračuna evropske unije ter prihodke režijskega obrata) je visok. Še posebej to velja, če upoštevamo, da se v limit zadolžitve ne šteje zadolžitev javnih podjetij, javnih zavodov in javnih skladov, ki jim občina ni izdala poročil in imajo za servisiranje dolga zagotovljene neproračunske vire. Ali bo župan za seboj zapustil prezadolženo občino, je odvisno od njegove samokontrole.

"Majhnost občin" in EU projekti:

Po oceni županov občine niso sposobne počrpati vseh sredstev, ki so jim na razpolago zaradi:

- majhnosti v smislu višine celotnega proračuna; občine niso sposobne zagotoviti potrebnega zneska lastnih sredstev;
- majhnosti v smislu velikosti občinskih uprav, ki se organizacijsko in strokovno težko spopadajo z zahtevnimi evropskimi projekti.

Rok za prijavo na razpis za EU sredstva:

Roki za prijavo na razpise so prekratki. Ko so razpisana evropska sredstva, vse občine potrebujejo pripravljavce dokumentacije. Vse naenkrat "oblegajo" podjetja, ki se ukvarjajo s pripravo dokumentacije, zato vsem ne uspe najti izvajalcev na tem področju.

"Zalaganje" sredstev za EU projekte:

Sedanja ureditev finančnih tokov pri EU sredstvih je za občine neustrezna. Občina mora najprej poravnati obveznost do izvajalcev, šele potem lahko poda zahtevek za izplačilo sredstev EU iz državnega proračuna. Občine se do prejema sredstev iz državnega proračuna praviloma zadolžijo. Zadolžitev pomeni dodaten strošek (stroški odobritve posojila, zavarovanj, obresti...). Na trgu posojil občine vzpostavljajo dodaten pritisk na povpraševanje po kratkoročnih kreditih. Pogosto se zadolžujejo za zneske, ki lahko pomenijo polovico občinskega proračuna ali več, in so zato tudi v primeru zamud povračila sredstev iz državnega proračuna v resnih finančnih težavah. Ob tem so občine, ki vodijo investicije za več drugih občin, še v težjem položaju, saj tveganja praviloma prevzemajo še za ostale sodelujoče občine.

Vodenje EU projektov za več občin

Občine, ki vodijo regionalne projekte za več občin, prevzemajo visoka organizacijska in finančna tveganja. Manjša občina lahko vodi projekt, ki presega njen proračun, zaposlene pa ima npr. tri javne uslužbenke.

EU projekti in DDV:

Davek na dodano vrednost (DDV) ni upravičen strošek. Občine menijo, da izgubljajo pomemben delež EU sredstev oziroma se ta sredstva prelivajo v državni proračun.

EU projekti in lastna sredstva:

EU projekti za kmete niso zanimivi zato, ker jim ni priznано lastno delo in lastni material (npr. les). Kmetje niso pripravljeni plačevati dragih izvajalcev za dela, ki jih lahko opravijo sami, zgolj zaradi pridobitve EU sredstev. Če morajo plačati druge izvajalce za dela, ki jih lahko opravijo sami, in kupiti material, je korist dodatnega denarja iz evropskih sredstev izničena.

Javno-zasebna partnerstva:

Projekti javno-zasebnih partnerstev so zahtevni. Pasti in tveganja, ki so z njimi povezana, občinam niso dovolj poznana. So pa projekti javno-zasebnih partnerstev za občine zanimivi, predvsem zaradi potrebe po dodatnih sredstvih.

5. PREDLOGI ZA SPREMEMBO ZAKONODAJE

ZAKONI

Zakon o javnih financah (ZJF):

- v zakonu je potrebno jasno opredeliti javnofinančne pojme, ki jih srečujemo v zakonu in predpisanih klasifikacijah javnofinančnih prihodkov in odhodkov;
- načrt razvojnih programov je predviden le za štiriletno obdobje, kar je za strateške, dolgoročne projekte premalo; zlasti je štiriletno obdobje prekratko za evropske projekte;
- zakon naj predpiše tudi osnovne elemente postopka dodelitve transferov ali pa naj bodo ti predpisani v posebnem podzakonskem aktu; glede na zapletene postopke dodeljevanja transferov, ki so razpršeni po številnih področnih zakoni, bi bilo nujno poenostaviti in poenotiti dodeljevanje transferov manjših vrednosti;
- zaradi poenostavitve postopkov dodelitve transferov bi opredelili, da lahko določen, omejen znesek proračunske rezervacije (limit bi bil določen v zakonu v promilih od zneska proračuna ali v absolutnem znesku) župan porabi za dodelitev transferov sredstev društvom in fizičnim osebam po lastni presoji; najvišji posamični dovoljeni znesek bi z odlokom o proračunu določil občinski svet; z zakonom naj bi bila predpisana tudi obveza poročanja o dodelitvi tovrstnih sredstev občinskemu svetu;
- določila glede zadolževanja občin naj bodo zajeta v enem zakonu; najprimernejši je zakon o javnih financah; zakonodajalec naj pretehta, ali so limiti zadolževanja z v letu 2008 sprejetim zakonom o financiranju občin ustrezno določeni;
- poenostavitev proračunskih dokumentov za občine, katerih proračun ne presega npr. 2 mio evrov.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1):

- zakon o financiranju občin omogoča relativno visoko zadolžitev občin; o primerni, to je finančno vzdržni meji zadolžitve, bi bilo potrebno temeljito razmisliti; določila glede zadolževanja občin bi bilo potrebno združiti v enem zakonu; najprimernejši bi bil zakon o javnih financah; določila glede zadolžitve občin bi bilo iz ZFO-1 prenesti v ZJF.

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO):

- poenostaviti odnos občina - država, občina - sklad kmetijskih zemljišč pri prenosih lastninskih pravic in pri pridobivanju služnosti;
- cenitve premoženja, ki ga pridobiva občina, niso smiselne, saj občina lastnika zemljišča ne more prisiliti k njegovi prodaji po ceni iz cenitve; v skrajnih primerih ima občina sicer na razpolago razlastitev, ki pa je dolgotrajen postopek, ki poleg časovnega zamika pomeni za občino tudi strošek zaradi dolgotrajnega postopka;

- z odpravo sredstev, danih v upravljanje, se uveljavlja sistem najema; zakon tem situacijam ni prilagojen, saj sta temeljni metodi za oddajo v najem javna dražba ali javno zbiranje ponudb, kar pa za infrastrukturo za izvajanje gospodarske javne službe ni primerno;

Zakon o kmetijskih zemljiščih

- iz posebnega režima prodaje kmetijskega zemljišča s postopkom, ki je določen v zakonu o kmetijskih zemljiščih je potrebno izvzeti zemljišča, ki jim je s prostorskimi akti že določena druga namembnost, kot kmetijsko zemljišče; pristojnosti za prodajo teh zemljišč tudi ne bi smeli imeti sklad kmetijskih zemljišč in gozdov;

Zakon o javnih cestah (ZJC):

- sprejetje interventnega zakona ali pa dopolnitev zakona o cestah v smeri, ki bi omogočila odmero občinskih cest, vpis v zemljiško knjigo in ureditev lastništva občinskih cest ter zagotovil občinam dodatna sredstva za projekte;
- razmisliti, ali je za redno vzdrževanje cest režim gospodarske javne službe res primeren ali pa bi bilo primernejše vzdrževanje cest opredeliti le za obvezno nalogo občine.

Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS):

- potrebno je bolje definirati način izvajanja gospodarske javne službe v režijskem obratu.

ZGJS in Zakon o lokalni samoupravi (ZLS):

- uskladiti predpisane načine izvajanja gospodarskih javnih služb; ZLS določa obliko neposredno v okviru občinske uprave, ki je ZGJS ne pozna, ZGJS pa režijski obrat, ki ga ne pozna ZLS.

PODZAKONSKI AKTI

Pravilnik o postopkih izvrševanja proračuna Republike Slovenije (PPIPro):

- postopek dodeljevanja transferov bi bilo potrebno poenostaviti in prilagoditi občinam (obveza objave razpisa v Uradnem list RS je za občine neprimerna, izjeme pri dodeljevanju sredstev društvom, ki delujejo v javnem interesu, niso prilagojene občinam);
- namesto pravilnika o izvrševanju državnega proračuna, ki se za občine uporablja smiselno, bi bilo potrebno sprejeti pravilnik o postopkih izvrševanja občinskih proračunov, ki bi bil prilagojen posebnostim poslovanja občin.

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ:

- dvig limita zneska finančnega načrta, ko so proračunski uporabniki dolžni zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja vsako leto.

Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih osnovnih sredstev:

- pravilnik določa za gradbene objekte le dve stopnji amortizacije; za izračun amortizacije pri infrastrukturi, dani v najem in s tem najemnine za to infrastrukturo, to ne zadošča.

Javni razpisi za EU sredstva:

- bolj jasna ureditev predpisov glede DDV v delu, ki se nanaša na občine, in zatem opredelitev, v katerih primerih je DDV lahko upravičen strošek za evropska sredstva;

- v primeru velikih projektov vzpostavitev finančnega toka tako, da občina prejme sredstva iz državnega proračuna že na dan, ko mora plačati obveznosti izvajalcu;
- predpisati daljše roke za prijavo na razpise;
- ureditev predpisov tako, da investitorji oziroma formalni nosilci velikih regionalni projektov ne bodo manjše občine, v kolikor gre za kadrovske in finančne šibke občine.

Številka: 3105-1/2009-1
Ljubljana, 19. februarja 2009

Dr. Igor Šoltes,
predsednik

Poslano:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije, Komisiji za nadzor javnih financ, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
4. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj, priporočeno;
5. Arhivu, tu.

Bedimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

