



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO FINANCIRANJE PRIMERNE PORABE OBČIN

2017

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO **FINANCIRANJE PRIMERNE PORABE OBČIN**

Številka: 320-11/2015/43

Ljubljana, 13. junija 2017



POVZETEK



1 milijarda evrov

približen letni znesek, ki pripada občinam na podlagi sistema primerne porabe



212 različnih občin,

ki jim je treba določiti in zagotoviti primerno porabo



5 ustavnih odločb

v zvezi s sistemom primerne porabe od leta 1999

Računsko sodišče je izvedlo [revizijo učinkovitosti poslovanja](#) Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, in Ministrstva za finance pri financiranju primerne porabe občin v letih 2014 in 2015.

Sistem primerne porabe vsako leto med 212 občin razdeli približno eno milijardo evrov od dohodnine, kar je približno 50 odstotkov vseh prihodkov občin. Sistem se lahko razdeli na tri faze:

- v prvi fazi se na podlagi podatkov o stroških nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi zakona, in na podlagi dogovora med vlado in reprezentativnimi združenji občin določi višina sredstev oziroma primeren obseg sredstev na prebivalca Republike Slovenije (povprečnina);
- v drugi fazi se na podlagi določene povprečnine, ob upoštevanju nekaterih objektivnih razlik med občinami, določi višina sredstev, ki pripada posamezni občini (primerna poraba);
- v tretji fazi se izračunajo finančni viri, tako da se izračuna dejanski znesek dohodnine, ki pripada posamezni občini, ter morebitna finančna izravnava, če je dohodnina, ki pripada posamezni občini, manjša od njene primerne porabe.

Za delovanje sistema primerne porabe je torej bistvena določitev povprečnine, saj na njej temelji izračun sredstev, ki jih posamezna občina dobi iz sistema primerne porabe. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila povprečnina za leto 2014 določena v znesku 536 evrov, za prvo polovico leta 2015 v znesku 525 evrov in za drugo polovico leta 2015 v znesku 519 evrov.

Računsko sodišče meni, da so bili [vlada, ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, in Ministrstvo za finance delno učinkoviti pri financiranju primerne porabe občin](#). Mnenje o financiranju primerne porabe v obdobju, na katero se nanaša revizija, temelji na presoji jasnosti sistema primerne porabe, realiziranih postopkov določanja primerne porabe ter aktivnosti za zagotovitev njegovega optimalnega delovanja.

Računsko sodišče je ugotovilo, da predpisi, ki urejajo postopek določitve povprečnine, [niso jasni v dveh delih](#):

- naloge, katerih stroški se upoštevajo v postopku določitve povprečnine, niso jasno določene; zakonodajalec pri njihovi opredelitvi namreč ni upošteval dejstva, da naloge občin v področni zakonodaji niso določene tako, da bi bilo mogoče stroške za njihovo izvedbo nedvoumno razmejiti na tiste, ki se upoštevajo pri določitvi povprečnine, in druge stroške;
- vrstni red aktivnosti ni jasno določen (najprej dogovor med vlado in reprezentativnimi združenji občin o povprečnini in nato izračun povprečnine ali najprej izračun in nato dogovor), nejasno pa so uporabljeni tudi izrazi, kar omogoča različne interpretacije o tem, kakšen mora biti postopek določitve zneska povprečnine, ki se vključi v zakon, ki ureja izvrševanje državnega proračuna posameznega leta.

Zato deležniki (vlada, ministrstva in občine) svoje aktivnosti namenjajo predvsem razlagi postopka določitve povprečnine glede na lastne interese, ne izdelujejo pa analiz dejanskih podatkov, iz katerih bi bilo razvidno, ali občine prejmejo primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom predpisanih nalog.

Računsko sodišče je ugotovilo, da [sistem primerne porabe ni upošteval dejavnikov](#), ki bi bili zaradi njihovih značilnosti primerni za ugotovitev primernih finančnih sredstev posameznega leta. Sistem primerne porabe je temeljil na podatkih občin o preteklih realiziranih stroških za naloge, določene z zakoni, ni pa upošteval podatkov o kakovosti in učinkovitosti izvajanja teh nalog. Tako občin ni spodbujal k učinkovitemu poslovanju. Prav tako neposredno ni predvideval upoštevanja finančne vzdržnosti javnih financ. Računsko sodišče je ocenilo, da bi bila dodana vrednost sistema primerne porabe večja z upoštevanjem finančne vzdržnosti javnih financ ter kakovosti in učinkovitosti izvajanja nalog.

Ministrstvo za finance, ki ga je vlada pooblastila za izvedbo aktivnosti, potrebnih za določitev povprečnine, za leti 2014 in 2015 ni izračunalo povprečnine, ki je bila izhodišče za pogajanja z reprezentativnima združenjema občin, po predpisani metodologiji, podlage zanjo pa je le delno predstavilo. Prav tako ni pregledno predstavilo podlag za končno določen znesek povprečnine posameznega leta. Računsko sodišče je ugotovilo, da je imelo določanje povprečnine v obdobju, na katero se nanaša revizija, izhodišče v povprečnini preteklega leta, [upoštevali so se razpoložljivi finančni viri](#), ni pa bilo izkazano, ali in kako so bili upoštevani stroški nalog, določenih z zakoni, prav tako ne kakovost in učinkovitost njihovega izvajanja. Prizadevanja vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, da se pri določanju povprečnine zaradi zagotavljanja vzdržnosti javnih financ upošteva razpoložljivost finančnih virov, so bila ustrezna. Za leto 2014 in prvo polovico leta 2015 je bil z reprezentativnimi združenji občin dosežen dogovor o povprečnini, dogovor o povprečnini za drugo polovico leta 2015 pa ni bil sklenjen.

Računsko sodišče je preverilo, kako sistem pri določitvi primerne porabe upošteva objektivne razlike med občinami, ki vplivajo na različne stroške med občinami za izvajanje istovrstnih nalog, kot na primer:

- najmanjše stroške za izvajanje nalog, določenih z zakoni, na prebivalca v povprečju dosega občine, kjer je med 2.000 in 20.000 prebivalcev; največje stroške pa imajo v povprečju občine z manj kot 2.000 prebivalci, torej najmanjše občine;
- za opravljanje nalog, določenih z zakoni, imajo na področju kulture in športa značilno največje stroške na prebivalca mestne občine in občine z več kot 20.000 prebivalci;
- za opravljanje nalog, določenih z zakoni, imajo na področju okolja in prostora značilno največje stroške na prebivalca najmanjše ali najredkeje naseljene občine.

Sistem primerne porabe je v obdobju, na katero se nanaša revizija, z uporabo korekcijskih faktorjev (ti upoštevajo dolžino lokalnih cest, gostoto naseljenosti, delež starejših in delež mlajših prebivalcev) in z institutom solidarnostne izravnave (ki v povprečju prerazporedi vplačano dohodnino od občin, kjer je povprečna dohodnina prebivalcev višja od povprečja, k občinam, kjer je povprečna dohodnina prebivalcev nižja) delno zagotovil, da je bila primerna poraba prilagojena objektivnim okoliščinam posamezne občine. Vendar pa bi sistem z nekaterimi spremembami deležev faktorjev [lahko zagotovil boljše upoštevanje razlik med občinami](#). Tako je računsko sodišče ocenilo, da bi lahko boljše prilagajanje sistema primerne porabe objektivnim značilnostim občin dosegli na primer z zmanjšanjem vpliva korekcijskega faktorja, ki se nanaša na delež mlajših prebivalcev. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, učinkov korekcijskih faktorjev ni spremljalo in izboljševalo.

Računsko sodišče je ugotovilo, da spremljanje sistema primerne porabe ni potekalo tako, da bi Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, na podlagi analiz zbranih podatkov ugotavljala stanje sistema primerne porabe in oblikovala medsebojno usklajene formalne predloge izboljšav. Ministrstvu [nista opredelili načina medsebojnega sodelovanja](#) na področju spremljanja sistema primerne porabe. Z akti o notranji organizaciji in sistemizaciji sta imeli določene naloge na področju financiranja lokalnih skupnosti, ki se posredno nanašajo tudi na sistem primerne porabe, a te naloge niso bile medsebojno usklajene in se deloma podvajajo. Ministrstvu sta razpolagali s podatki, na podlagi katerih bi lahko izvedli delne analize stanja sistema primerne porabe, vendar teh predvsem ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni izvajalo. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, je pripravilo in vladi posredovalo Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki pa ni bil sprejet. Ministrstvo za finance je prav tako ugotovilo pomanjkljivosti in potrebe po izboljšavah, a ni pripravilo formalnega predloga sprememb. Vlada je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, le delno seznanjena s stanjem sistema primerne porabe in ni nadzorovala ter usklajevala dela ministrstev pri opravljanju sistemskih nalog na področju sistema primerne porabe, ki ga je obravnavala predvsem zaradi priprave in načrtovanja proračuna posameznega leta, na katerega vpliva tudi višina sredstev, ki pripada občinam iz sistema primerne porabe.

Računsko sodišče je [podalo priporočila](#), prav tako pa je [zahtevalo predložitve odzivnih poročil](#), v katerih morajo vlada, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

KAZALO

1.	UVOD	10
1.1	Opredelitev revizije	10
1.2	Predstavitev revidirancev	11
1.2.1	Vlada Republike Slovenije	11
1.2.2	Ministrstvo za finance	12
1.2.3	Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo	14
1.2.3.1	Ministrstvo za pravosodje in javno upravo	14
1.2.3.2	Ministrstvo za notranje zadeve	14
1.2.3.3	Ministrstvo za javno upravo	15
1.3	Predstavitev predmeta revizije	16
1.3.1	Samostojnost občin pri izvajanju nalog	17
1.3.2	Viri financiranja občin	18
1.3.3	Prihodki od 54 odstotkov dohodnine kot občinski lastni davčni vir	21
1.3.4	Priprava državnega proračuna	22
1.3.5	Primerna poraba	23
1.3.6	Ustavno sodišče o financiranju občin in primerni porabi	30
2.	UČINKOVITOST FINANCIRANJA PRIMERNE PORABE OBČIN	33
2.1	Povprečnina	34
2.1.1	Jasnost predpisov	34
2.1.1.1	Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine	34
2.1.1.2	Postopek določitve povprečnine	39
2.1.2	Določitev povprečnine za leti 2014 in 2015	41
2.1.2.1	Upoštevanje določil predpisov	45
2.1.2.2	Vsebinske podlage za določitev povprečnine	49
2.1.3	Upoštevanje dejavnikov, ki (naj) vplivajo na določitev povprečnine	51
2.1.3.1	Povprečnina preteklega leta	52
2.1.3.2	Stroški nalog, določenih z zakoni	52
2.1.3.3	Kakovost in učinkovitost izvajanja nalog	55
2.1.3.4	Razpoložljivost finančnih virov	57
2.1.3.5	Sodelovanje z občinami in upoštevanje njihovega mnenja	62
2.1.4	Povzetek ugotovitev in presoja učinkovitosti sistema določitve povprečnine in njegovega izvajanja	63
2.2	Primerna poraba	65
2.2.1	Stroški občin za plače, vzdrževanje cest, šport in kulturo, predšolsko vzgojo, socialno varstvo, okolje in prostor ter druge naloge	67
2.2.2	Korekcijski faktorji za geografske in populacijske značilnosti	78
2.2.3	Povzetek ugotovitev in presoja učinkovitosti upoštevanja objektivnih razlik med občinami	87

2.3	Spremljanje sistema primerne porabe	88
2.3.1	Opredeljenost sistemskih nalog	90
2.3.2	Podatki in analize	93
2.3.3	Formalni predlogi izboljšav	95
2.3.4	Kako je vlada spremljala delovanje sistema	97
2.3.5	Povzetek ugotovitev in presoja učinkovitosti spremljanja sistema	98
3.	MNENJE	100
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	102
5.	PRIPOROČILA	105

1. UVOD

Revizijo smotrnosti poslovanja vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo¹, v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 19. 11. 2015, Sklep o spremembi Sklepa o izvedbi revizije⁵ pa 12. 1. 2017.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁶. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o učinkovitosti vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin. Financiranje primerne porabe občin je sistem določitve višine enega od finančnih virov, ki pripada občinam za financiranje njihovega poslovanja.

V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja od 1. 7. 2012 do 31. 12. 2015, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani s financiranjem primerne porabe občin v letih 2014 in 2015.

¹ Naloge na področju lokalne samouprave je do 20. 3. 2013 opravljalo Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 Ministrstvo za notranje zadeve in od 18. 9. 2014 Ministrstvo za javno upravo. V poročilu je za vsa tri ministrstva uporabljen enoten izraz: ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo.

² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 320-11/2015/2.

⁵ Št. 320-11/2015/16.

⁶ Uradni list RS, št. 43/13.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015.

V reviziji učinkovitosti financiranja primerne porabe smo si glede na predstavljeni cilj zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje: [ali so bila vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, učinkoviti pri financiranju primerne porabe občin v letih 2014 in 2015.](#)

Oceno učinkovitosti financiranja primerne porabe smo presojali na podlagi odgovorov na naslednji revizijski podvprašnji:

- ali so vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, zagotovili učinkovit sistem za financiranje primerne porabe;
- ali so vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, učinkovito izvajali, spremljali in po potrebi izboljševali sistem financiranja primerne porabe.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Na podlagi določil 5. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ZVRS) vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Vlada ima po določilih Zakona o financiranju občin⁸ (v nadaljevanju: ZFO-1) naslednje pristojnosti oziroma naloge, povezane s financiranjem primerne porabe⁹ občin:

- sprejme osnovne makroekonomske okvire razvoja Republike Slovenije, v katerih je določena tudi pričakovana letna stopnja inflacije (5. točka prvega odstavka 2. člena ZFO-1);
- z uredbo določi način nakazovanja prihodkov od dohodnine občinam (četrti odstavek 6. člena ZFO-1);
- pred predložitvijo državnega proračuna v Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog iz prvega odstavka 11. člena ZFO-1 in na novo z zakonom

⁷ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14.

⁸ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁹ S financiranjem primerne porabe razumemo ravnanja, ki so potrebna, da se v skladu s četrtem odstavkom 6. člena ZFO-1 določijo prihodki od dohodnine, ki pripadajo občini.

določenih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu (drugi odstavek 11. člena ZFO-1);

- po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji z uredbo določi metodologijo za izračun povprečnine (prvi odstavek 12. člena ZFO-1).

Prav tako mora vlada na podlagi drugega odstavka 94. člena Zakona o lokalni samoupravi¹⁰ (v nadaljevanju: ZLS) pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnost, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin¹¹. Naloge oziroma pristojnosti vlade, povezane z ugotavljanjem in financiranjem primerne porabe občin, lahko določa tudi vsakoletni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015¹² (v nadaljevanju: ZIPRS1415) takih določb sicer ni vseboval, Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017¹³ pa v prvem odstavku 54. člena določa, da vlada določi povprečnino, ki se vključi v predlog proračuna, če z reprezentativnimi združenji občin ne doseže dogovora iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa med drugim usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili:

- Janez Janša, predsednik vlade, do 20. 3. 2013,
- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014.

1.2.2 Ministrstvo za finance

Ministrstvo za finance med drugim opravlja tudi naloge na področjih makroekonomske politike, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema ter makrofiskalnih analiz in napovedi¹⁴.

Delo Ministrstva za finance je organizirano v direktoratih, ki so razdeljeni na sektorje. V okviru Direktorata za proračun deluje Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, ki izvaja oziroma spremlja izvajanje sistemske javnofinančne zakonodaje in druge zakonodaje, ki se nanaša na financiranje

¹⁰ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

¹¹ Ta obveznost se smiselno uporablja tudi, kadar posamezen minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti (tretji odstavek 94. člena ZLS), česar pa pri drugih dveh revidirancih posebej ne izpostavljamo.

¹² Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

¹³ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

¹⁴ 29. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1; Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 8/12, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14).

lokalnih skupnosti¹⁵. Med glavnimi nalogami Sektorja za sistem financiranja lokalnih skupnosti so tudi sodelovanje s pristojnimi ministrstvi in lokalnimi skupnostmi pri razreševanju aktualne problematike, priprava in usklajevanje sistemske zakonodaje na področju financiranja lokalnih skupnosti, priprava izračuna povprečnine, primerne porabe, dohodnine in finančne izravnave za lokalne skupnosti, zbiranje in analiziranje sprejetih in realiziranih proračunov lokalnih skupnosti ter zaključnih računov lokalnih skupnosti¹⁶.

Ministrstvo za finance ima po določitih ZFO-1 naslednje pristojnosti oziroma naloge, povezane s financiranjem primerne porabe občin:

- izračuna povprečnino za naslednje proračunsko leto (drugi odstavek 12. člena ZFO-1);
- izračunano povprečnino za prihodnje proračunsko leto in leto, ki mu sledi, pošlje občinam, da najpozneje do 1. 9. tekočega leta dajo k izračunu svoje mnenje (tretji odstavek 12. člena ZFO-1);
- ugotovi primerno porabo občine za posamezno proračunsko leto po predpisani enačbi (13. člen ZFO-1);
- izračuna primeren obseg sredstev za posamezno proračunsko leto po predpisani enačbi (13.a člen ZFO-1);
- sporoči občinam podatke o pripadajočih prihodkih iz prvega, tretjega in petega odstavka 14. člena ZFO-1 za naslednje proračunsko leto in leto, ki mu sledi, kot predhodne podatke zaradi priprave občinskih proračunov najpozneje do 15. 10. tekočega leta, končne podatke pa po sprejetju državnega proračuna (šesti odstavek 14. člena ZFO-1);
- po sprejetju državnega proračuna ugotovi zneske finančne izravnave iz prvega odstavka 15. člena ZFO-1 in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnava dodeljena, ter jih na svoji spletni strani objavi (drugi odstavek 15. člena ZFO-1);
- občinam sporoči predhodne podatke o zneskih finančne izravnave zaradi priprave občinskih proračunov najpozneje do 15. 10. tekočega leta za naslednje proračunsko leto in leto, ki mu sledi (16. člen ZFO-1).

Za učinkovitost poslovanja Ministrstva za finance v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s financiranjem primerne porabe občin, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe Ministrstva za finance:

- dr. Janez Šuštaršič, minister, do 1. 2. 2013,
- Janez Janša, predsednik vlade in minister, od 1. 2. do 20. 3. 2013,

¹⁵ [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/], 28. 2. 2017.

¹⁶ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za finance, št. 007-51/2013/3 z dne 22. 2. 2013 (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji Ministrstva za finance).

- dr. Uroš Čufer, minister, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014,
- dr. Dušan Mramor, minister, od 18. 9. 2014 do 14. 7. 2016,
- Alenka Smerkolj, ministrica, od 14. 7. do 21. 9. 2016 in
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica, od 21. 9. 2016.

1.2.3 Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo

1.2.3.1 Ministrstvo za pravosodje in javno upravo

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je do 20. 3. 2013 med drugim opravljalo tudi naloge na področju lokalne samouprave.

Na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁷ (v nadaljevanju: ZVRS-G) so z dnem prisege pristojnih ministrov 20. 3. 2013 delovna področja Ministrstva za pravosodje in javno upravo, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, prešla na Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo¹⁸.

Za učinkovitost poslovanja Ministrstva za pravosodje in javno upravo v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s financiranjem primerne porabe občin, je bil odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bili odgovorni osebi Ministrstva za pravosodje in javno upravo:

- dr. Senko Pličanič, minister, do 1. 2. 2013 in
- Zvonko Černač, minister, od 1. 2. do 20. 3. 2013.

1.2.3.2 Ministrstvo za notranje zadeve

Ministrstvo za notranje zadeve¹⁹ je od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 med drugim opravljalo tudi naloge na področju lokalne samouprave.

¹⁷ Uradni list RS, št. 21/13.

¹⁸ ZVRS-G je v 3. členu določil, da se ZDU uskladi z določbami tega zakona najkasneje v treh mesecih od dne, ko prisežejo ministri, imenovani po tem zakonu. Od dne, ko prisežejo pristojni ministri, pa do dne uveljavitve ZDU iz prejšnjega odstavka nadaljuje z delom Ministrstvo za notranje zadeve kot Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo z delom delovnega področja Ministrstva za pravosodje in javno upravo, ki se nanaša na naloge na področju lokalne samouprave, kot jih določata 34. člen in 37. člen ZDU.

¹⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1G; Uradni list RS, št. 47/13) je v 12. členu določil, da se Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo v Zakonu o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 8/12, 21/13) preimenuje v ministrstvo za notranje zadeve, zato uporabljamo samo izraz Ministrstvo za notranje zadeve.

Na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁰ (v nadaljevanju: ZVRS-H) je z dnem prisege pristojnih ministrov 18. 9. 2014 del delovnega področja Ministrstva za notranje zadeve, ki se nanaša na lokalno samoupravo, prešel v pristojnost Ministrstva za javno upravo²¹.

Za učinkovitost poslovanja Ministrstva za notranje zadeve, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s financiranjem primerne porabe občin, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila odgovorna oseba Ministrstva za notranje zadeve:

- dr. Gregor Virant, minister, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014.

1.2.3.3 Ministrstvo za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo od 18. 9. 2014 med drugim opravlja tudi naloge na področju lokalne samouprave.

Delo Ministrstva za javno upravo je organizirano v direktoratih in službah. Služba za lokalno samoupravo opravlja naloge, ki se nanašajo na področje lokalne samouprave. Med glavnimi nalogami Službe za lokalno samoupravo so tudi priprava sistemskih predpisov s področja organizacije, delovanja in financiranja lokalnih skupnosti, usklajevanja dela z ministrstvi in drugimi pristojnimi državnimi organi pri pripravi sistemskih rešitev in področne zakonodaje v zadevah organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti, zagotavljanje izvajanja Evropske listine lokalne samouprave in zakonodaje s področja organizacije, delovanja in financiranja lokalnih skupnosti, priprava sistemske analize lokalne samouprave, usmerjanje in svetovanje občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela s področja sistemske zakonodaje o lokalni samoupravi, vzpostavljanje baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti in baze podatkov za potrebe lokalnih skupnosti²².

Ministrstvo za javno upravo je pristojno za sistemsko urejanje in zagotavljanje izvajanja predpisov na področju financiranja lokalnih skupnosti, skrbi za izvajanje ZFO-1, neposrednih nalog v zvezi z ugotavljanjem in financiranjem primerne porabe občin, kot jih določa ZFO-1, pa nima.

Za učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s financiranjem primerne porabe občin, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

²⁰ Uradni list RS, št. 65/14.

²¹ ZVRS-H je v 3. členu določil, da se ZDU uskladi z določbami tega zakona najkasneje v 90 dneh od dne, ko prisežejo ministri, imenovani po tem zakonu. Z dnem, ko prisežejo pristojni ministri, pa do dne uveljavitve ZDU iz prejšnjega odstavka preide del delovnega področja Ministrstva za notranje zadeve, ki se nanaša na lokalno samoupravo, v pristojnost Ministrstva za javno upravo.

²² Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za javno upravo, št. 0100-51/2014/1 z dne 23. 12. 2014 (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji Ministrstva za javno upravo).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba Ministrstva za javno upravo:

- Boris Koprivnikar, minister, od 18. 9. 2014.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

V reviziji smo obravnavali financiranje primerne porabe občin kot sistem določitve višine enega od finančnih virov, ki pripada občinam za financiranje njihovega poslovanja (v nadaljevanju: sistem primerne porabe). ZFO-1 določa, da občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili za financiranje primerne porabe občin²³. Sistem primerne porabe ima na eni strani izhodišče v stroških, ki jih imajo občine z izvajanjem z zakoni določenih nalog²⁴, in na drugi strani v sredstvih, zbranih od dohodnine občanov²⁵, vključuje pa tudi letni dogovor med vlado in reprezentativnimi združenji občin²⁶. Sistem se lahko razdeli na tri faze:

- v prvi fazi se določi višina sredstev oziroma primeren obseg sredstev na prebivalca Slovenije (povprečnina);
- v drugi fazi se na podlagi določene povprečnine, ob upoštevanju nekaterih objektivnih razlik med občinami, določi višina sredstev, ki pripada posamezni občini (primerna poraba);
- v tretji fazi pa se izračunajo finančni viri, tako da se na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZFO-1 po merilih iz 14. člena ZFO-1 izračuna višina dohodnine ter morebitna finančna izravnava, ki pripada posamezni občini.

Opredelitev pojmov povprečnina in primerna poraba je prikazana na sliki 1.

Slika 1: Povprečnina in primerna poraba



POVPREČNINA

je na prebivalca v državi
ugotovljen primeren obseg
sredstev za financiranje
z zakonom določenih nalog



PRIMERNA PORABA

je za posamezno občino
ugotovljen primeren obseg
sredstev za financiranje
z zakonom določenih nalog

Vir: ZFO-1.

²³ Četrty odstavek 6. člena ZFO-1.

²⁴ Prvi odstavek 11. člena ZFO-1.

²⁵ Tretji odstavek 6. člena ZFO-1.

²⁶ Drugi odstavek 11. člena ZFO-1.

V nadaljevanju so v točki 1.3.1 najprej predstavljene naloge občin in načelo, v okviru katerega mora delovati celoten sistem financiranja občin, to je samostojnost občin pri izvajanju z zakoni določenih nalog. V točki 1.3.2 je prikazana umestitev sredstev iz sistema primerne porabe med ostale vire, ki jih imajo občine za financiranje poslovanja. V točkah 1.3.3 in 1.3.4 je obravnavna dohodnina in priprava državnega proračuna. V točki 1.3.5 je prikazan postopek ugotovitve višine sredstev, ki posamezni občini pripadajo na podlagi sistema primerne porabe. V točki 1.3.6 pa so predstavljene odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče), ki se nanašajo tudi na sistem primerne porabe.

1.3.1 Samostojnost občin pri izvajanju nalog

Ustava Republike Slovenije²⁷ (v nadaljevanju: ustava) v 138. členu določa, da prebivalci Republike Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V prvem odstavku 140. člena pa ustava določa, da spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine.

Samostojnost občin pri izvajanju nalog je opredeljena tudi v Evropski listini lokalne samouprave²⁸, ki določa, da:

- lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (prvi odstavek 3. člena);
- so temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti predpisane z ustavo in zakonom (prvi odstavek 4. člena);
- imajo lokalne oblasti v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti (drugi odstavek 4. člena);
- morajo biti pooblastila, dana lokalnim oblastem, praviloma polna in izključna ter jih ne sme izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa (četrty odstavek 4. člena).

Tudi iz ZLS kot temeljnega predpisa, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, izhaja samostojnost občin pri izvajanju nalog. ZLS v 2. členu namreč določa, da občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. ZLS v prvem odstavku 21. člena določa tudi, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom, v drugem

²⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

²⁸ Sprejeta je bila leta 1985, veljati pa je začela 1. 9. 1988. Republika Slovenija jo je podpisala leta 1994 in ratificirala leta 1996, veljati pa je začela 1. 3. 1997. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

odstavku 21. člena pa določa naloge, ki jih za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev zlasti opravlja občina. ZLS določa naslednje vrste nalog občin:

- lokalne naloge javnega pomena (izvirne naloge), ki jih občina opravlja samostojno in so določene s splošnim aktom občine ali z zakonom (21. člen ZLS);
- z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest in jih kot svoje naloge opravljajo mestne občine (22. člen ZLS);
- naloge upravne funkcije pokrajine, ki jih lahko opravlja mestna občina, ki je povezana v pokrajino (23. člen ZLS);
- druge posamezne naloge iz državne pristojnosti, če država za to zagotovi potrebna sredstva (24. člen ZLS).

Samostojno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena je glede na predstavljene pravne podlage eden izmed bistvenih elementov lokalne samouprave. Za zagotovitev te samostojnosti je v prvi vrsti pristojen zakonodajalec, pri čemer mora vzpostaviti tudi sistem financiranja, ki občinam zagotavlja zadostne vire financiranja, ki jim omogočajo finančno samostojnost.

1.3.2 Viri financiranja občin

Ustava v 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov ter da občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

Financiranje lokalnih skupnosti ureja tudi Evropska listina lokalne samouprave, ki v 9. členu določa načela, ki jih morajo države pogodbenice spoštovati pri oblikovanju notranje zakonodaje, in sicer da:

- so lokalne skupnosti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo;
- morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon;
- vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same;
- naj bodo finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim skupnostim, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog;
- je treba za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo, pri čemer taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih skupnosti na področju njihovih nalog;

- je treba lokalne oblasti na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo viri.

Vlada je 29. 9. 2016 sprejela besedilo Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020²⁹. Strategija pri poglavju Razvoj finančne avtonomije občin obravnava sistem financiranja občin in podaja usmeritve za izboljšave.

ZLS že med splošnimi določbami, to je v 8. členu, določa, da se občine financirajo iz lastnih virov ter da občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, zagotovi potrebna denarna sredstva država. ZLS podrobneje ureja financiranje občin v VI. poglavju. Prvi odstavek 52. člena ZLS določa, da občina financira lokalne zadeve javnega pomena iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve. Drugi odstavek tega člena opredeljuje lastne vire, tretji odstavek pa določa, da država zagotavlja dodatna sredstva občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov.

Zakonodajalec je financiranje občin podrobneje uredil z ZFO-1 in v njem kot načela financiranja občin (3. člen ZFO-1) določil, da financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. Kot načeli nista neposredno zavezujoči, ampak gre za vrednostni merili, ki usmerjata uporabnika ali ustvarjalca pravnih pravil na področju financiranja občin pri njihovi razlagi, pripravi in uresničevanju. Načeli sta prikazani na sliki 2.

Slika 2: Načelo sorazmernosti financiranja in načelo samostojnosti občin



Vir: ZFO-1.

Iz ZFO-1 izhaja tudi, da se občina financira z lastnimi viri, sredstvi države in zadolžitvijo, pri čemer se lastni viri delijo na:

- lastne davčne vire (6. člen ZFO-1), med katere po določilu prvega odstavka 6. člena ZFO-1 sodijo prihodki od davka na nepremičnine, davka na vodna plovila, davka na promet nepremičnin, davka na dediščine in darila, davka na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki ureja davek; po določilu tretjega odstavka 6. člena

²⁹ V obdobju, na katero se nanaša revizija, dokumenta s tovrstno vsebino ni bilo.

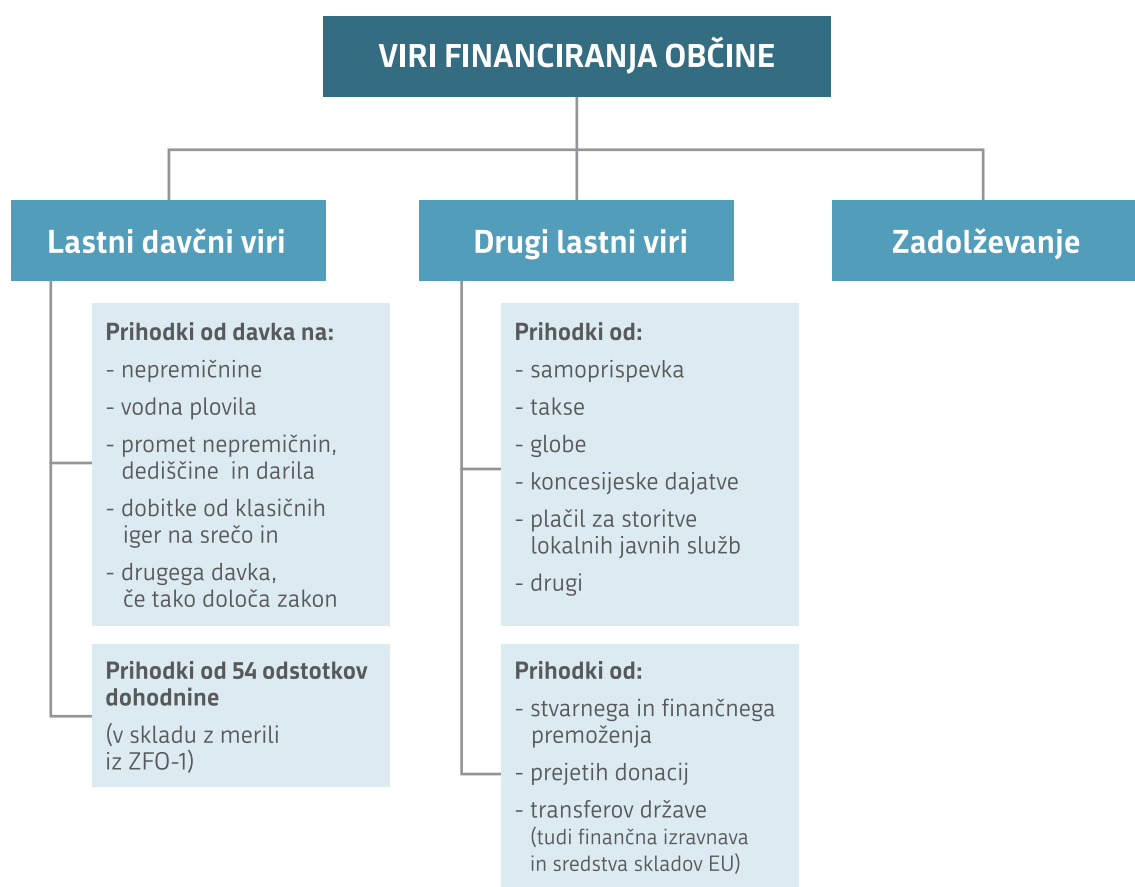
ZFO-1 med lastne davčne vire občin sodijo tudi prihodki od 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, pri čemer po določilih četrtega odstavka 6. člena ZFO-1 občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ZFO-1;

- druge lastne vire (7. člen ZFO-1), med katere po določilu prvega odstavka 7. člena ZFO-1 sodijo prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi viri, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona, pri čemer po določilih drugega odstavka 7. člena ZFO-1 ti prihodki pripadejo občini v višini, ki je določena v aktu o njihovi uvedbi.

ZFO-1 kot vir financiranja predvideva tudi prihodke od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije (četrty odstavky 7. člena ZFO-1), ki obsegajo tudi sredstva finančne izravnave (15. člen ZFO-1), ter sofinanciranje nalog, programov in investicij občin (18. člen do 29. člena ZFO-1). Vir financiranja občin pa predstavlja tudi zadolževanje, ki je urejeno v 10. členu do 10.g členu ZFO-1.

Viri financiranja občin, kot jih opredeljuje ZFO-1, so prikazani na sliki 3.

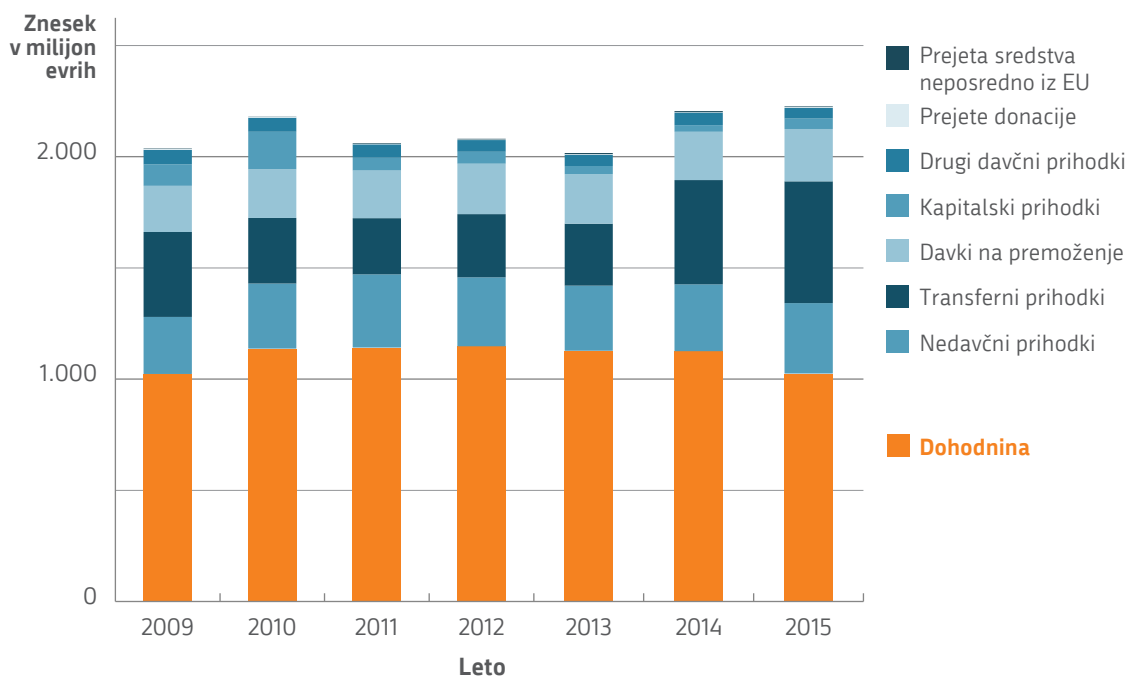
Slika 3: Viri financiranja občin, kot jih opredeljuje ZFO-1



Vir: ZFO-1.

Iz zbirnih bilanc proračunov občin³⁰ je razvidno, da so leta 2015 občine največ prihodkov glede na delitev, ki jo predvideva ZFO-1, dobile iz lastnih davčnih virov, in sicer 57 odstotkov vseh prihodkov. Iz drugih lastnih virov so dobile 40 odstotkov vseh prihodkov, 3 odstotke vseh prihodkov pa z zadolževanjem. Prihodki občin po virih financiranja v obdobju od leta 2009 do leta 2015 so prikazani na sliki 4.

Slika 4: Prihodki občin po virih financiranja v obdobju od leta 2009 do leta 2015



Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 4 je razvidno, da so v vseh prikazanih letih največji delež med vsemi prihodki občin predstavljali prihodki od dohodnine, ki so bili največji leta 2012 (1.147.340.149 evrov) in so predstavljali 55,2 odstotka vseh prihodkov, najmanjši pa leta 2009 (1.023.027.564 evrov), ko so predstavljali 50,2 odstotka vseh prihodkov. Drugi največji vir so v teh letih predstavljali transferni prihodki, in sicer v povprečju 16,9 odstotka vseh prihodkov. Sledili so jim nedavčni prihodki (v povprečju 14,2 odstotka vseh prihodkov) in davki na premoženje (v povprečju 10,4 odstotka vseh prihodkov). Vsi prihodki občin so bili v letu 2015 glede na leto 2009 večji za 9,3 odstotka.

1.3.3 Prihodki od 54 odstotkov dohodnine kot občinski lastni davčni vir

Med lastne davčne vire občin sodijo prihodki od 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, pri čemer po določilih četrtega odstavka 6. člena ZFO-1 občini pripadajo v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ZFO-1 v III. poglavju Ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin (11. člen do 17. člen). V zvezi s tem ZFO-1 predpisuje postopek ugotavljanja

³⁰ Bilten javnih financ, letnik XVIII, št. 6, Ministrstvo za finance, junij 2016.

povprečnine³¹, ki med drugim določa, da se povprečnino ugotovi z upoštevanjem vsakoletnih izračunov o stroških nalog, določenih z zakoni, in hkrati vsakoletnih dogovorov med vlado in reprezentativnimi združenji občin ter da povprečnino določi državni zbor z zakonom o izvrševanju proračuna. Predpisani postopek določitve prihodkov občin od 54 odstotkov dohodnine, ki so občinski lastni vir, ima naslednje značilnosti:

- višina dohodnine ne vpliva na višino primerne porabe, saj določitev višine sredstev, ki pripada posamezni občini (od 54 odstotkov dohodnine), ni odvisna od 54 odstotkov dohodnine, vplačane v tekočem ali preteklih letih;
- višino sredstev iz sistema primerne porabe, ki so občinski lastni vir, določi državni zbor z določitvijo povprečnine³², kar pomeni, da višino lastnega vira občine vsako leto določi država;
- višina sredstev, ki pripada občinam iz sistema primerne porabe, neposredno vpliva na višino prihodkov državnega proračuna oziroma na višino odhodkov za finančno izravnavo občinam iz državnega proračuna (več v točki 1.3.4 tega poročila).

1.3.4 Priprava državnega proračuna

Prihodki občin od dohodnine predstavljajo del javnofinančnih prihodkov in so razvidni iz konsolidiranih prihodkov in odhodkov štirih blagajn javnih financ. So predmet javnofinančne politike vsakokratne vlade, ki mora prek vodenja in upravljanja z javnimi financami zagotavljati vzdržnost javnih financ.

Prihodki od dohodnine predstavljajo lastni vir financiranja občin in kot celota niso vključeni med prihodke državnega proračuna posameznega leta, saj je državni proračun akt države, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Kljub temu pa neposredno vplivajo na načrtovanje in pripravo državnega proračuna, saj je od njihove velikosti odvisna višina razpoložljivih prihodkov od dohodnine državnega proračuna posameznega leta oziroma višina odhodkov. Tako so ob večjih prihodkih občin od dohodnine ustrezno manjši prihodki državnega proračuna od dohodnine in obratno.

Iz navedenega izhaja, da mora vlada tudi pri določanju povprečnine, ki je osnova za primerno porabo, ravnati skladno z zavezami in načeli, ki jih glede priprave in načrtovanja proračuna določajo javnofinančni predpisi. ZJF v 2. členu tako med cilji in načeli zakona glede načrtovanja in priprave državnega proračuna določa, da:

- si je treba pri pripravi in izvrševanju proračuna prizadevati za makroekonomsko stabilnost ter zagotavljati trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj;

³¹ Postopek je podrobneje predstavljen v točki 1.3.5 tega poročila.

³² Ko je znana povprečnina, so znani tudi izračuni primerne porabe, primerne obsega sredstev, solidarnostne izravnave, dodatne solidarnostne izravnave in finančne izravnave.

- se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov;
- je treba pri pripravi in izvrševanju proračuna spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

To je v Odločbi U-I-1/11 z dne 25. 5. 2016 poudarilo tudi ustavno sodišče in navedlo, “da je ključni cilj državnega proračuna, kot instrumenta vlade pri izvajanju makroekonomske politike, dosegati fiskalno stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj, ki je v interesu države kot celote. Temu cilju morajo biti prilagojene tudi ekonomske in fiskalne politike občin”. Prav zaradi zagotavljanja makroekonomske stabilnosti javnih financ pa je na podlagi spremembe 148. člena ustave državni zbor v letu 2015 sprejel Zakon o fiskalnem pravilu³³ (v nadaljevanju: ZFisP), ki vsebuje temeljna načela upravljanja z javnimi financami na ravni celotnega sektorja države. V 4. členu ZFisP je določeno načelo, da je za zagotavljanje spoštovanja srednjeročne uravnoteženosti treba pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov proračunov sektorja država upoštevati tveganja, ki bi lahko negativno vplivala na makroekonomsko stabilnost in s tem na prihodke in izdatke proračunov sektorja država ter dolgoročno vzdržnost javnega financiranja in obseg dolga sektorja država.

1.3.5 Primerna poraba

Občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ZFO-1 v III. poglavju Ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin (11. člen do 17. člen).

Primerna poraba občine je po določilih 3. točke prvega odstavka 2. člena ZFO-1 za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, so naloge, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni (prvi odstavek 11. člena ZFO-1).

Računsko sodišče je v letu 2016 za mnenje o sistemu primerne porabe vprašalo vseh 212 občin³⁴. Več občin je izpostavljalo slabosti, manj pa prednosti sistema. Med slabostmi sistema so občine najpogosteje navedle, da so uporabljeni korekcijski faktorji za izračun primerne porabe neprimerni, da je povprečnina določena v prenizkem znesku ter da dejanski postopek določitve povprečnine ne upošteva predpisanih postopkov v delu, ki se nanaša na upoštevanje stroškov nalog, določenih z zakoni. Med prednostmi jih je največ navedlo zanesljivost in rednost izplačevanja sredstev, navajale pa so tudi primernost korekcijskih faktorjev in solidarnostno izravnavo.

Osnovo za ugotovitev primerne porabe predstavlja določitev povprečnine, ki temelji na podatkih o preteklih tekočih odhodkih in tekočih transferih za naloge, ki jih mora občina opravljati na podlagi

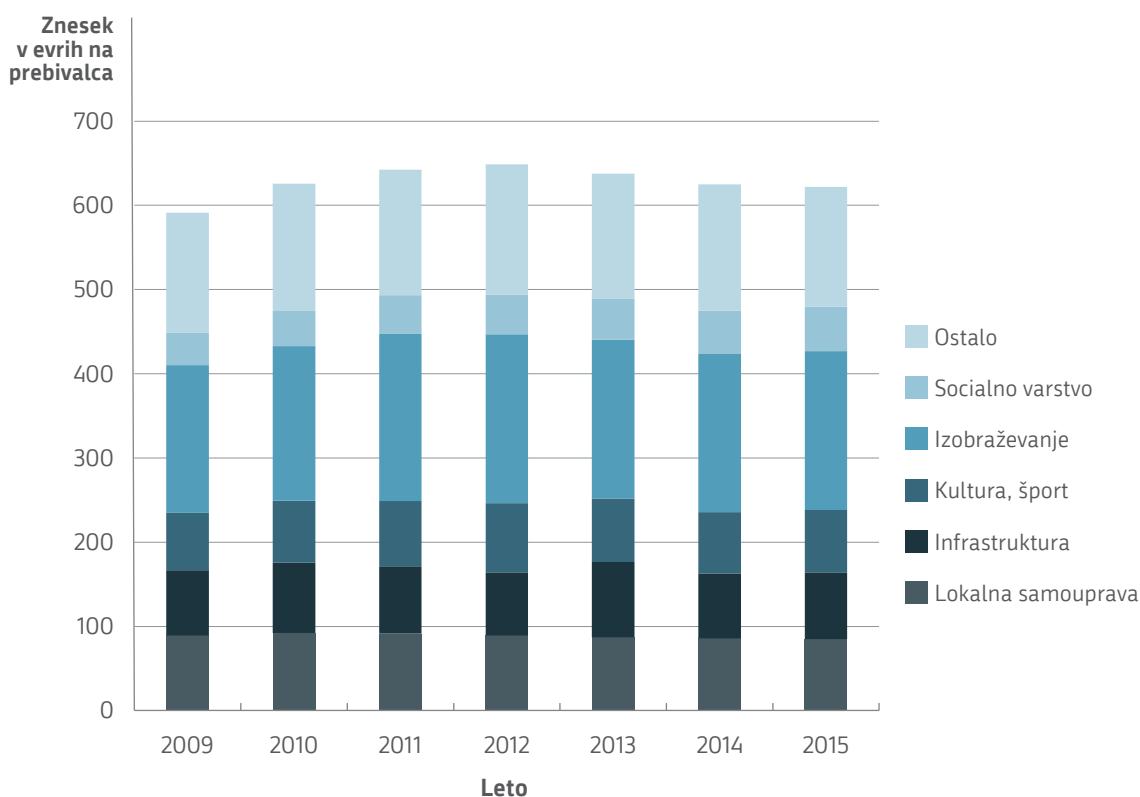
³³ Uradni list RS, št. 55/15.

³⁴ Vprašalnik o poslovanju občin je bil 31. 3. 2016 poslan vsem občinam v Republiki Sloveniji in se je v delu nanašal tudi na sistem primerne porabe.

zakonov in v obsegu, določenem z zakoni. Ministrstvo za finance je te naloge podrobneje opredelilo v Pravilniku o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik), in sicer kot podprograme iz programske klasifikacije proračunov občin. V nadaljevanju tega poročila za realizirane tekoče odhodke in tekoče transfere občin za naloge, kot izhajajo iz pravilnika, uporabljamo izraz stroški nalog, določenih z zakoni.

Gibanja stroškov nalog, določenih z zakoni, v obdobju od leta 2009 do leta 2015 na prebivalca so prikazana na sliki 5.

Slika 5: Stroški nalog, določenih z zakoni, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine, v obdobju od leta 2009 do leta 2015



Vir: podatki Ministrstva za finance.

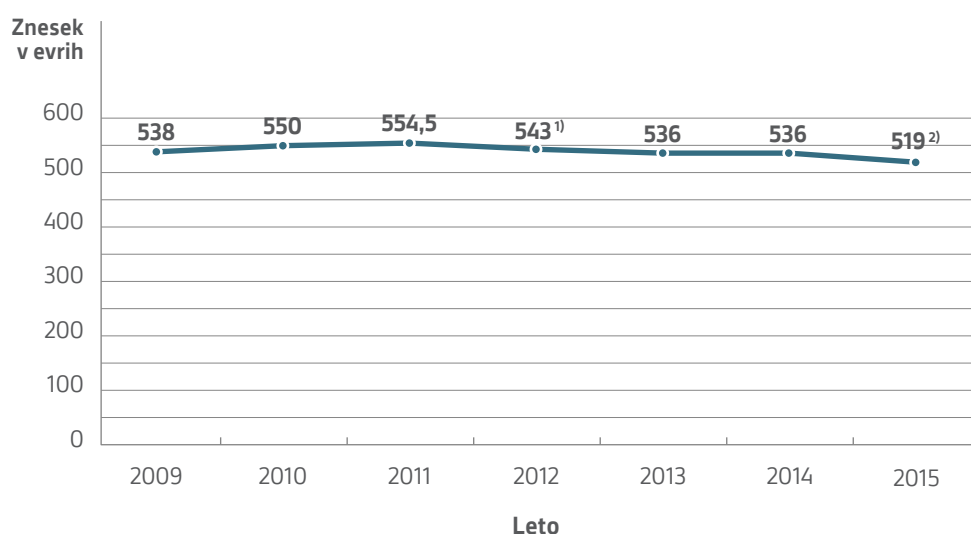
S slike 5 je razvidno, da so v vseh prikazanih letih največji delež med vsemi stroški nalog, določenih z zakoni, predstavljali odhodki za izobraževanje (za delovanje vrtcev in osnovnih šol). V letu 2015 so predstavljali 30,3 odstotka vseh stroškov nalog, določenih z zakoni, za financiranje predpisanih podprogramov občin, sledili pa so jim stroški nalog, določenih z zakoni, za lokalno samoupravo (13,7 odstotka), infrastrukturo (12,7 odstotka) ter socialno varstvo (8,5 odstotka). Stroški nalog, določenih z zakoni, za ostale predpisane podprograme so v letu 2015 skupaj predstavljali 22,9 odstotka vseh tekočih odhodkov in tekočih transferov.

³⁵ Uradni list RS, št. 53/09.

Za določitev povprečnine se povprečni stroški za financiranje nalog, določenih z zakoni, določijo z dogovorom, sklenjenim med vlado in reprezentativnimi združenji občin (drugi odstavek 11. člena ZFO-1), ugotovijo pa se z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih za te naloge za pretekla štiri leta kot povprečnina, izračunana po metodologiji, ki jo po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji določi vlada z uredbo³⁶ (prvi odstavek in drugi odstavek 12. člena ZFO-1). Povprečnino določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (četrti odstavek 12. člena ZFO-1).

Na sliki 6 je za obdobje od leta 2009 do leta 2015 prikazana povprečnina, kot jo je določil državni zbor.

Slika 6: Povprečnina v obdobju od leta 2009 do leta 2015



Opombi: ¹⁾ Za leto 2012 znesek 543 evrov predstavlja povprečnino, določeno za drugo polovico leta; v prvi polovici leta je povprečnina znašala 554,5 evra. ²⁾ Za leto 2015 znesek 519 evrov predstavlja povprečnino, določeno za drugo polovico leta, v prvi polovici leta je povprečnina znašala 525 evrov.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 6 je razvidno, da je povprečnina, ki predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin, do leta 2011 naraščala in po letu 2012 padala. Znižanje povprečnine s 554,5 evra v letu 2011 na 519 evrov v drugi polovici leta 2015 pomeni na letni ravni za približno 71 milijonov evrov³⁷ manj sredstev, namenjenih občinam iz sistema primerne porabe.

Na podlagi povprečnine Ministrstvo za finance izračuna primerno porabo posamezne občine. Izračuna jo po enačbi iz 13. člena ZFO-1, kot zmnožek povprečnine in števila prebivalcev občine, pri čemer se

³⁶ Vlada je 3. 7. 2009 izdala Uredbo o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog (v nadaljevanju: uredba; Uradni list RS, št. 51/09), s katero je določila metodologijo za izračun na prebivalca v državi ugotovljenega primerne obsega sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog (povprečnina).

³⁷ Ocena na podlagi izračuna: 554,5 evra – 519 evrov = 35,5 evra; 35,5 evra * 2.000.000 (število prebivalcev Republike Slovenije) = 71 milijonov evrov.

uporabijo tudi korekcijski faktorji, ki naj bi zagotovili upoštevanje nekaterih objektivnih značilnosti, ki lahko vplivajo na strošek posamezne občine za izvajanje z zakonom določenih nalog (dolžina lokalnih cest in javnih poti, površina občine, delež prebivalcev občine, mlajših od 15 let, in delež prebivalcev občine, starejših od 65 let). Enačba za izračun povprečnine je prikazana na sliki 7.

Slika 7: Enačba za izračun primerne porabe

$$\begin{array}{c}
 \text{PRIMERNA PORABA OBČINE} \\
 | \\
 \text{PPI} = (0,61 + 0,13 \times \text{Ci} + 0,06 \times \text{Pi} + 0,16 \times \text{Mi} + 0,04 \times \text{Si}) \times \text{P} \times \text{Oi} \\
 | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \\
 \text{razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca} \quad \text{razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi} \\
 | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \\
 \text{razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi} \quad \text{razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi} \\
 | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \qquad \qquad \qquad | \\
 \text{korekcijski faktorji} \qquad \qquad \qquad \text{število prebivalcev v občini} \\
 \text{POVPREČNINA}
 \end{array}$$

Vir: ZFO-1.

Občine so v letu 2014 za financiranje nalog, določenih z zakoni, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine, porabile od najmanj 415 evrov do največ 1.530 evrov na prebivalca. Ministrstvo za finance je na podlagi določene povprečnine (536 evrov za leto 2014), števila prebivalcev in ob upoštevanju korekcijskih faktorjev, ki so namenjeni korigiranju objektivnih razlik med občinami, izračunalo primerno porabo posamezne občine. Ugotovljena primerna poraba posamezne občine za leto 2014 je znašala od najmanj 477 evrov do največ 1.320 evrov.

Za financiranje primerne porabe pripada občini 70 odstotkov prihodkov od 54 odstotkov dohodnine, vplačane od dohodkov njenih prebivalcev v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom (prvi odstavek 14. člena ZFO-1 in tretji odstavek 6. člena ZFO-1). Preostanek, to je 30 odstotkov prihodkov od dohodnine in del prihodkov posamezne občine, ki presega njen primeren obseg sredstev, pa so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin od dohodnine (drugi odstavek 14. člena ZFO-1 in tretji odstavek 6. člena ZFO-1). Solidarnostna izravnava pripada občinam, pri katerih 70 odstotkov prihodkov od

dohodnine ne dosega primernega obsega sredstev³⁸, in sicer do višine primernega obsega sredstev³⁹ (tretji odstavek 14. člena ZFO-1).

Na podlagi instituta finančne izravnave (15. člen ZFO-1) pa občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe iz razpoložljive dohodnine, pripadajo tudi sredstva iz državnega proračuna (finančna izravnava), in sicer v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz 14. člena ZFO-1⁴⁰ (prvi odstavek 15. člena ZFO-1).

V nadaljevanju za skupna sredstva, ki so bila v posameznem letu namenjena občini iz sistema primerne porabe, uporabljamo izraz prihodki od dohodnine. Znesek upošteva pripadajoča sredstva od dohodnine na podlagi izračunane primerne porabe in primernega obsega sredstev ter sredstva finančne izravnave iz državnega proračuna.

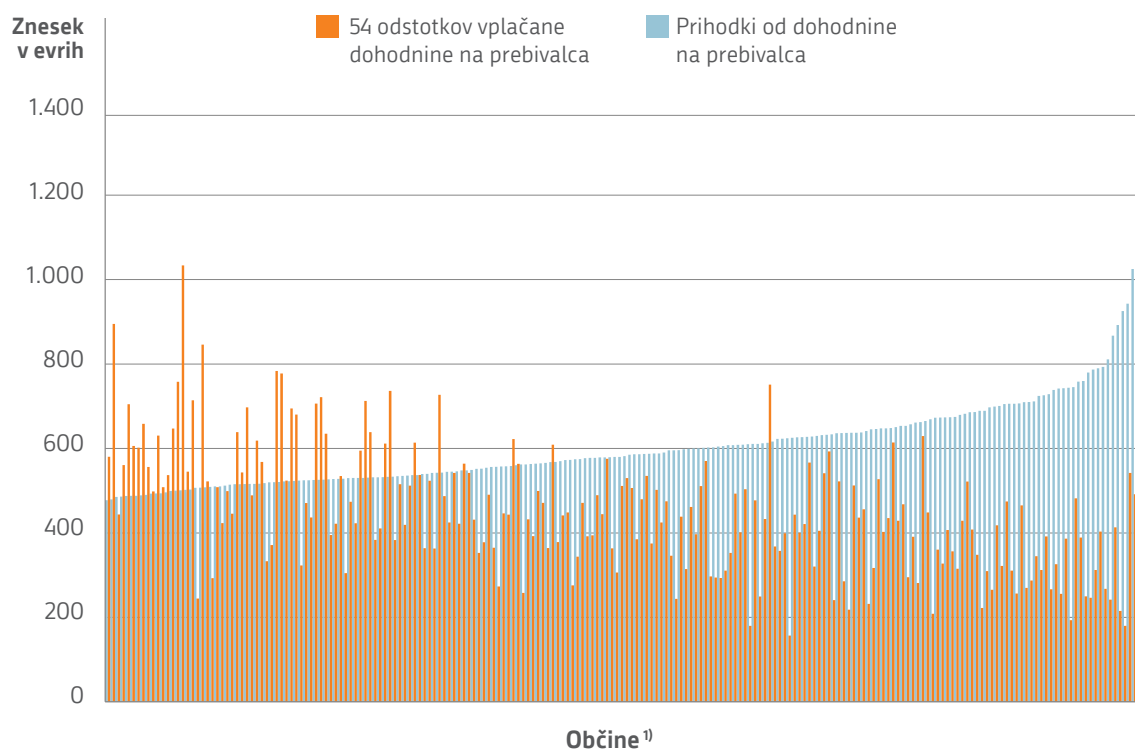
Na sliki 8 je za leto 2014 prikazana primerjava med prihodki od dohodnine, ki so pripadli posamezni občini, in 54 odstotki dohodnine, ki so jo vplačali prebivalci občine za to leto. Občine so razporejene naraščajoče od leve proti desni, od občine z najmanjšimi do občine z največjimi prihodki od dohodnine.

³⁸ Primeren obseg sredstev je merilo za ugotovitev prihodkov občine od dohodnine za financiranje primerne porabe (13.a člen ZFO-1).

³⁹ Sistem primerne porabe predvideva tudi dodatno solidarnostno izravnavo, ki pripada občinam, pri katerih je primerni obseg sredstev nižji od primerne porabe, in sicer največ do primerne porabe (peti odstavek 14. člena ZFO-1).

⁴⁰ 70 odstotkov od 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, solidarnostna izravnava, dodatna solidarnostna izravnava.

Slika 8: Prihodki od dohodnine 211 občin¹⁾ za leto 2014 in 54 odstotkov dohodnine, ki so jo vplačali prebivalci občin



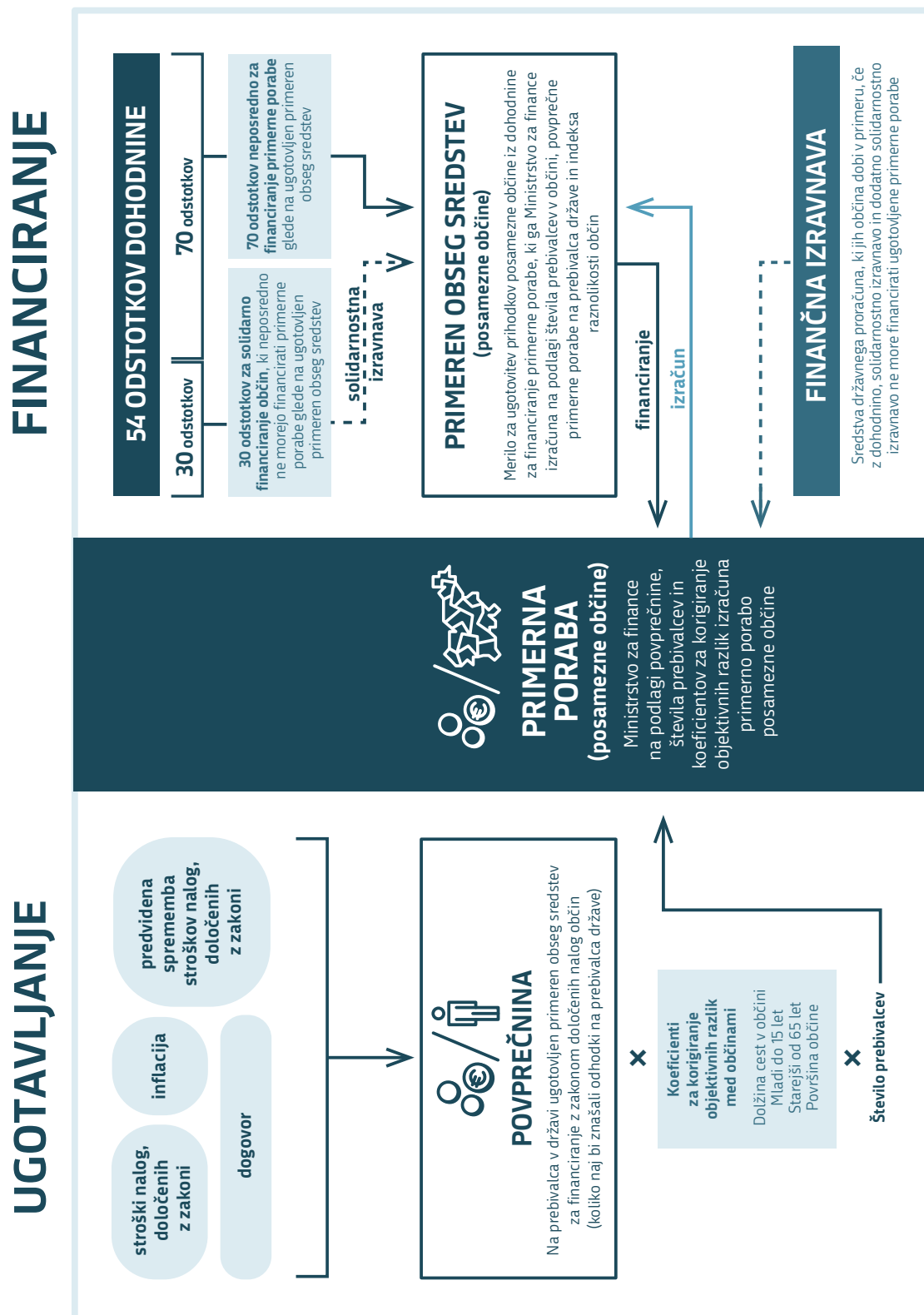
Opomba: ¹⁾ Na sliki ni Občine Ankaran, ki je pričela z delovanjem leta 2015.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 8 je razvidno, kako institut solidarnostne izravnave (14. člen ZFO-1) v povprečju prerazporedi sredstva od dohodnine od tistih občin, katerih vplačana dohodnina na prebivalca občine je višja, k občinam, katerih vplačana dohodnina na prebivalca občine je nižja. Obenem solidarnostna izravnava v povprečju prerazporedi sredstva od občin z največ prebivalci k občinam z manj prebivalci, saj so v občinah z več prebivalci v povprečju dohodki večji in s tem vplačani zneski dohodnine višji.

Postopek financiranja primerne porabe je prikazan na sliki 9. Najprej se na podlagi podatkov o preteklih stroških nalog, določenih z zakoni, inflaciji in dogovora določi letni znesek povprečnine, ki je bistveni element izračuna višine financiranja primerne porabe posamezne občine. Vir za financiranje izračunane primerne porabe (oziroma primerne obsega sredstev) pa je 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin. Če ta ob upoštevanju solidarnostne izravnave občini ne zadošča za financiranje primerne porabe, pripadajo občini še sredstva državnega proračuna.

Slika 9: Financiranje primerne porabe



Vir: ZFO-1.

1.3.6 Ustavno sodišče o financiranju občin in primerni porabi

Zakonska ureditev financiranja občin je bila večkrat predmet ustavnih pobud in zahtev za oceno skladnosti z ustavo in mednarodnimi ratificiranimi pogodbami. V okviru odločanja o teh zadevah je ustavno sodišče podalo več razlag ustavnih določb, ki se nanašajo tako na lokalno samoupravo kot tudi na njeno financiranje. V nadaljevanju nekatere izmed teh odločb na kratko predstavljamo, več pozornosti pa namenimo najbolj aktualni odločitvi v zvezi s sistemom primerne porabe.

Odločba U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007

Sistem primerne porabe, kot ga določajo veljavni predpisi, je delno posledica odločbe, s katero je ustavno sodišče ugotovilo, da so bili določeni členi takrat veljavnega Zakona o financiranju občin⁴¹ v neskladju z ustavo, zaradi česar je prišlo do njegove spremembe. Kot vire financiranja občin je namreč določal odstopljene vire države, ki pa po oceni ustavnega sodišča niso ustrezali zahtevi po lastnih virih iz 142. člena ustave, saj so ustvarjali pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar pa ni bilo v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin. Po razlagi ustavnega sodišča iz 142. člena ustave med drugim izhaja še, da je treba, glede na ustavni načeli socialne države in enakosti, vsem prebivalcem ne glede na to, v kateri občini prebivajo, zagotoviti dobrine, ki pomenijo njihove ustavne in zakonske pravice in jih izvajajo občine, in da mora zakonodajalec v ta namen uporabiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami.

Odločba U-I-164/13-11 z dne 10. 6. 2015

Predlagatelj je v zahtevi za oceno ustavnosti zatrjeval, da zakonodajalec s sprejemom Zakona o financiranju občin⁴² (ZFO-1A) ni izpolnil svojih obveznosti iz odločbe ustavnega sodišča št. U-I-24/07-66, vendar pa je ustavno sodišče odločilo, da izpodbijani členi niso v neskladju z ustavo, zahtevo za oceno ustavnosti enega člena pa je zavrglo, saj je do izdaje odločbe že prenehal veljati. Ustavno sodišče se je v obrazložitvi oprlo na že zavzeta stališča iz obrazložitev odločbe U I 24/07-66, med drugim pa je zapisalo tudi:

- sredstva primerne porabe so namenjena financiranju nalog, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, ki so določeni z zakoni (zato je treba zavrniti očitek, da izpodbijana zakonska ureditev ne omogoča izvrševanja lokalne samouprave, ker naj ne bi upoštevala nalog, ki jih občine lahko določijo same);
- ureditev financiranja občin izhaja iz abstraktne, povprečne občine, kar zagotavlja urejanje javnih financ glede na zbrana javna sredstva tudi na občinski ravni.

Odločba U-I-1/11 z dne 25. 5. 2016

Ustavno sodišče je nekatere vidike ustave glede financiranja občin predstavilo tudi v odločbi, katere

⁴¹ Uradni list RS, št. 123/06.

⁴² Uradni list RS, št. 57/08.

predmet je bila med drugim določba 42. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012⁴³ (v nadaljevanju: ZIPRS1112). Ta določa, da če vlada z reprezentativnimi združenji občin ne doseže dogovora iz prvega odstavka 11. člena Zakona o financiranju občin⁴⁴, se v predlog proračuna vključi povprečnina, ki jo določi vlada. Ustavno sodišče je odločilo, da 42. člen ZIPRS1112 ni v neskladju z ustavo, in v obrazložitvi med drugim navedlo, da ne samo splošen javni interes, temveč tudi interes lokalnih skupnosti nedvomno zahteva sprejetje ukrepov za zagotovitev nemotenega delovanja in pravočasnega sprejemanja predpisov, ki določajo materialno podlago za delovanje države in lokalnih skupnosti.

Odločba U-I-150/15 z dne 10. 11. 2016

Predlagateljice (11 mestnih občin) so izpodbijale 11. člen ZFO-1, 46. člen in 46.a člen ZIPRS1415, pravilnik in 3. točko Dogovora o višini povprečnine za leto 2015, 86.a člen ZLS in 1. člen Zakona o spremembi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁴⁵ (v nadaljevanju: ZIPRS1415-F). Izpodbijana ureditev in njena razlaga naj bi ogrožali finančno, funkcionalno in organizacijsko samostojnost ter normalno delovanje občin in tako protiustavno posegali v ustavni položaj in pravice mestnih občin. Ustavno sodišče se je v obrazložitvi oprlo na predhodne ustavne odločbe in navedlo, da:

- veljavna ureditev primerne porabe ne pomeni podrejanja občin državi, saj sredstva za solidarnostno izravnavo nimajo narave dotacij, ampak ostanejo lastna sredstva občin, ki pa se za posamezno občino oblikujejo na podlagi meril, določenih z zakonom;
- predlagateljice niso izkazale, da je država občinam naložila nesorazmerna bremena in tako posegla v njihov ustavni položaj; občine namreč skupaj z državo delijo odgovornost za vodenje ekonomske in fiskalne politike v Republiki Sloveniji, tudi z vidika varčevanja sredstev javne porabe; strogo upoštevanje javnofinančnih zmožnosti države nalaga tudi leta 2013 spremenjeni 148. člen ustave, ki za pripravo proračunov države od leta 2015 narekuje uporabo načela srednjeročne uravnoteženosti proračunov države brez zadolževanja;
- dogovor o določitvi povprečnine ne povzroča neenakopravnosti občin in v njih živečih občanov, saj ni instrument, s katerim naj bi se korigirale objektivne razlike med občinami in zagotavljala enakost pravic prebivalcev v vseh občinah, ampak se ta zagotavlja s solidarnostno izravnavo in dodatno solidarnostno izravnavo;
- bi glede načina izvrševanja 11. člena ZFO-1 lahko ugotovilo protiustaven poseg v finančno avtonomijo občin le v primeru izkazanega nesorazmerja med prihodki občin, tudi tistimi, ki imajo vir v ugotovljeni primerni porabi, ter stroški izvrševanja nalog iz njihove izvirne pristojnosti v posameznem proračunskem letu;

⁴³ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 55/15.

- zakonski poseg v sistem primerne porabe, ki občinam odvzame presežke nad primerno porabo, ni v neskladju z ustavo, saj ustavno varovana avtonomija občinam ne zagotavlja presežkov sredstev za primerno porabo;
- je pravilnik v neskladju z zakoni, ki določajo naloge občin, ker ne upošteva razčlenbe občinskega proračuna tako, da bi se podprogrami jasno nanašali le na naloge občin⁴⁶, ter ga zato razveljavilo.

⁴⁶ Ustavno sodišče je v obrazložitvi med drugim navedlo: “Vendar so med podprogrami v izpodbijanem pravilniku tudi taki, ki se nanašajo na občinske izdatke, ki ne izhajajo iz nalog občin, določenih z zakoni ... ali pa se ne nanašajo na izdatke občin pri izvajanju njihovih obveznih zakonskih nalog ... Ker gre za podprograme, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine, v njih ne bi smeli biti obseženi in v nadaljevanju upoštevani tisti občinski izdatki, ki se ne nanašajo na zakonske naloge občin, ampak so občine prek teh podprogramov morda plačale izdatke za neke druge (lastne) naloge. Izpodbijani pravilnik torej ne upošteva razčlenbe oziroma klasifikacije občinskega proračuna tako, da bi se podprogrami jasno nanašali le na naloge občin, določene z zakoni, ki se edine lahko upoštevajo za ugotovitev povprečnine.”

2. UČINKOVITOST FINANCIRANJA PRIMERNE PORABE OBČIN

Učinkovitost financiranja primerne porabe smo ugotovili z odgovori na vprašanji:

- ali so vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, zagotovili učinkovit sistem primerne porabe in
- ali so vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, učinkovito izvajali, spremljali in po potrebi izboljševali sistem primerne porabe.

Odgovor na vprašanje o zagotovitvi učinkovitega sistema smo pridobili na podlagi ugotovitev, ki so predstavljene v:

- točki 2.1 Povprečnina, ki obravnava:
 - preglednost predpisov, ki določajo postopke določitve povprečnine,
 - uporabo predpisov pri določanju povprečnine za leti 2014 in 2015,
 - dejavnike, ki so bili, in dejavnike, ki niso bili upoštevani pri določanju povprečnine za leti 2014 in 2015;ko je določena oziroma znana povprečnina, so znani tudi izračuni primerne porabe, primerne obsega sredstev, solidarnostne izravnave, dodatne solidarnostne izravnave in finančne izravnave;
- točki 2.2 Primerna poraba, ki obravnava razlike med stroški različnih skupin občin za izvajanje nalog, določenih z zakoni, in obravnava ustreznost obstoječih korekcijskih faktorjev, ki se uporabljajo pri določitvi primerne porabe za posamezno občino.

Odgovor na vprašanje o izvajanju in spremljanju pa smo pridobili na podlagi ugotovitev, predstavljenih v:

- točkah 2.1 in 2.2 tega poročila in ki se nanašajo na izvajanje sistema primerne porabe in
- točki 2.3 Spremljanje sistema primerne porabe, ki obravnava organizacijsko strukturo in sodelovanje med vlado, Ministrstvom za finance in ministrstvom, pristojnim za lokalno samoupravo, v povezavi s spremljanjem in izboljševanjem sistema primerne porabe.

2.1 Povprečnina

2.1.1 Jasnost predpisov

Postopek določitve povprečnine je urejen v 11. členu in 12. členu ZFO-1 v poglavju Ugotavljanje in financiranje primerne porabe. Dodatno pa je postopek določitve povprečnine predpisan še v uredbi in pravilniku.

Ker določitev povprečnine predstavlja pomemben element v vsakoletnem izvajanju sistema primerne porabe, ocenjujemo, da bi morala biti ureditev takšna, da bi dopuščala čim manj različnih razlag in med deležniki sistema primerne porabe (tako pristojnimi organi⁴⁷ kot tudi občinami) ne bi prihajalo do nasprotnih stališč glede načina določitve povprečnine.

Preverili smo, ali je bil način določitve povprečnine v predpisih jasno določen⁴⁸. Po naši oceni jasno določen način določitve povprečnine v predpisih pomeni, da:

- so jasno določeni podatki, ki so potrebni za določitev povprečnine;
- je jasno določen postopek, kar pomeni, da so jasno določena dejanja, ki jih je treba opraviti za določitev povprečnine, njihovo sosledje, subjekti, ki jih morajo opraviti, ter rok za njihovo izvedbo.

2.1.1.1 Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine

Povprečnina se na podlagi ZFO-1 ugotovi z upoštevanjem podatkov o preteklih tekočih odhodkih in tekočih transferih, ki so jih občine namenile za financiranje nalog, ki jih morajo opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, ki ga določajo zakoni. Po naši oceni morajo biti zato te naloge jasno določene, saj je le tako mogoče natančno opredeliti stroške, ki so jih občine za izvedbo teh nalog namenile.

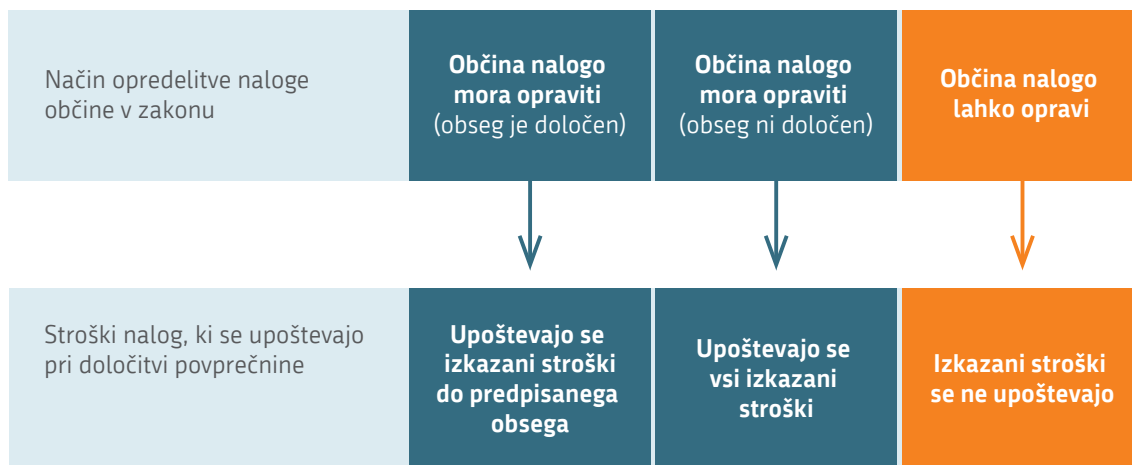
ZFO-1 v prvem odstavku 11. člena opredeljuje naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občin. Treba pa je izpostaviti, da prvi odstavek 11. člena ZFO-1 določa, da se za ugotovitev primerne porabe upoštevajo stroški za naloge, ki jih občine **morajo opravljati in v obsegu, določenem z zakoni**. Iz navedenega izhaja, da se v postopku ugotovitve primerne porabe lahko upoštevajo le tisti

⁴⁷ Vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo.

⁴⁸ Treba je poudariti, da smo v tej reviziji preverjali jasnost predpisov v smislu učinkovitosti sistema primerne porabe in ne zgolj v smislu načela jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena ustave, ki zahteva, da se morajo pravna razmerja med državo in pravnimi subjekti urejati s splošnimi pravnimi normami tako, da je zanje delovanje države oziroma njenih organov vnaprej znano, pregledno in predvidljivo, kar pa ne pomeni, da predpisov ni treba razlagati (Odločba ustavnega sodišča U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012; Uradni list RS, št. 22/12).

pretekli stroški⁴⁹, ki so jih občine porabile za opravljanje obveznih nalog, ne pa tudi stroški za naloge, ki jih zakoni občinam zgolj dopuščajo, in tudi ne stroški v večjem obsegu, kot ga določajo zakoni. Prikaz stroškov, ki se upoštevajo in ki se ne upoštevajo pri določitvi povprečnine, glede na 11. člen ZFO-1 je na sliki 10.

Slika 10: Stroški, ki se upoštevajo in ki se ne upoštevajo pri določitvi povprečnine, kot izhajajo iz 11. člena ZFO-1



Vir: ZFO-1.

V skladu s 140. členom ustave v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. ZLS v poglavju o nalogah občin v 21. členu določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. V poglavju o financiranju občin v 52. členu določa, da občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve. Ustava in ZLS torej pri opredelitvi pristojnosti občin in njihovega financiranja uporabljata izraz *lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno* oziroma *lokalne zadeve javnega pomena*.

ZFO-1 uporablja nekoliko drugačno terminologijo. ZFO-1 v 1. členu določa, da se z njim ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti. V 2. členu, kjer je opredeljen pomen pojmov povprečnina in primerna poraba občin se glede nalog, ki se financirajo, uporabi izraz *z zakonom določene naloge*. V 11. členu, ki se nanaša na ugotavljanje in financiranje primerne porabe, pa *financiranje nalog, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni*.

Občinske naloge so navedene v ZLS, sicer pa so posamezne občinske naloge določene s področnimi zakoni, ki na različen način opredeljujejo občinske pristojnosti. Kot prikazujemo z nekaj primeri, pa je od opredelitve nalog odvisen obseg stroškov, ki se upošteva pri določitvi primerne porabe posamezne občine:

⁴⁹ Poleg teh se upoštevajo tudi stroški novih z zakonom določenih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu.

- ZLS v 21. členu med drugim določa, da občina pospešuje službe za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine. Zakon o vrtcih⁵⁰ v 28. členu določa, da se iz proračuna občine vrtcem zagotavljajo sredstva v višini razlike med ceno programov in plačilom staršev ter da ceno programa sestavljajo:
 - stroški dela zaposlenih v vrtcu, ki se ugotavljajo v skladu z zakonom, normativi in standardi ter kolektivno pogodbo,
 - stroški materiala in storitev, potrebnih za izvajanje programa, in
 - stroški živil za otroke.

Občina ustanoviteljica javnemu vrtcu zagotavlja tudi sredstva za pokrivanje stroškov dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa za predšolske otroke, ki jih ni mogoče všteti v ceno programa.

Naloga občine je torej pospeševanje službe za predšolsko varstvo, Zakon o vrtcih pa določa obveznost občine, da to med drugim izvaja s plačevanjem razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršev in v tem delu je obseg obveznosti jasno določen.

- ZLS v 21. členu med drugim določa, da občina pospešuje razvoj športa in rekreacije. Zakon o športu⁵¹ (v nadaljevanju: ZSpo) v 2. členu določa, da javni interes v športu obsega naloge nacionalnega in lokalnega pomena v vseh segmentih športa, ki se opredelijo v Nacionalnem programu športa in programih športa lokalnih skupnosti. V 3. členu ZSpo določa, da lokalna skupnost uresničuje javni interes v športu med drugim tako, da zagotavlja sredstva za realizacijo dela nacionalnega programa, ki se nanaša na lokalne skupnosti, in da zagotavlja sredstva za izvedbo lokalnega programa športa. ZSpo tako določi obveznost občine za financiranje dela nacionalnih programov in lokalne programe športa, ne določi pa obsega lokalnih programov športa in tako tudi ne višine sredstev, potrebnih za njihovo izvedbo, kar pomeni, da je ta opredelitev v pristojnosti občine.
- ZLS v 21. členu med drugim določa, da občina v skladu z zakonom opravlja naloge s področja kmetijstva. Zakon o kmetijstvu⁵² v 24. členu določa, da občina lahko uvede ukrepe razvoja podeželja in da sredstva za te ukrepe zagotovi v svojem proračunu. Zakon o kmetijstvu ukrepov razvoja podeželja ne zapoveduje, ampak jih dovoljuje, kar pomeni, da niso obvezni, ampak jih občina lahko uvede.

Upošteva se določila 11. člena ZFO-1 o **stroških nalog, ki jih občine morajo opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni**, gre razumeti, da se stroški posamezne občine za pokrivanje razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršev v celoti upoštevajo pri ugotavljanju povprečnine, saj njihovo plačilo zakon občini zapoveduje. Prav tako se v celoti upoštevajo stroški za izvedbo dela

⁵⁰ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

⁵¹ Uradni list RS, št. 22/98.

⁵² Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 26/14, 32/15.

nacionalnega in lokalnega programa športa, pri čemer ima občina pristojnost sama opredeliti obseg lokalnega programa športa, ki je v javnem interesu. Pri ugotavljanju povprečnine pa se ne upoštevajo stroški za občinske ukrepe razvoja podeželja, saj te občina lahko izvaja, niso pa obvezni (zakon jih dovoljuje in ne zapoveduje).

Stroške, ki se upoštevajo pri določitvi povprečnine, določa uredba, v kateri je določena metodologija za izračun povprečnine. Uredba v tretjem odstavku 2. člena določa, da osnovo za izračun povprečnine predstavljajo tekoči odhodki in tekoči transferi po podprogramih, določenih v pravilniku, ki določa podprograme, ki se upoštevajo za določitev povprečnine.

Po določilih 2. člena pravilnika, ki ga je izdalo Ministrstvo za finance, naj bi se v izračunu povprečnine upštevali stroški 110 podprogramov od 122 podprogramov, ki so določeni v prilogi Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov⁵³. V pravilniku je navedenih 12 podprogramov manj kot v Pravilniku o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov. Izvzeta so naslednja področja:

- investicijske postavke področij, ki so v pristojnosti države (železnice, letalstvo, vodni promet in bolnišnice),
- srednje šolstvo, pomoči šolajočim v srednjem šolstvu in vse štipendije,
- obveznosti in stroški iz zadolževanja,
- znanstveno-raziskovalna dejavnost in
- podpora duhovnikom in verskim skupinam.

Iz podatkov o realiziranih odhodkih občin izhaja, da so v obdobju od leta 2009 do leta 2015 stroški podprogramov, ki jih določa pravilnik, predstavljali od 98 odstotkov do 99 odstotkov vseh tekočih odhodkov in tekočih transferov občin.

Ugotovili smo, da pravilnik, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, ni sledil opredelitvi nalog iz 11. člena ZFO-1. Vsebuje namreč podprograme iz programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov, ta klasifikacija pa ne ločuje stroškov, nastalih na podlagi nalog, ki jih občine morajo izvajati, od ostalih stroškov, torej stroškov nalog, ki jih občine lahko izvajajo.

Ustavno sodišče je 10. 11. 2016 z odločbo U-I-150/15-25 razveljavilo pravilnik. V obrazložitvi je kot razlog za razveljavitev med drugim navedlo, da pravilnik vključuje tudi podprograme, ki se nanašajo na občinske izdatke, ki ne izhajajo iz nalog občin, določenih z zakoni, ali pa se ne nanašajo na izdatke občin pri izvajanju njihovih obveznih zakonskih nalog.

Tekoče odhodke in tekoče transfere za naloge, katerih stroški se upoštevajo za določitev povprečnine, bi bilo mogoče določiti na način, kot ga določa 11. člen ZFO-1, le v primeru, da bi občine ločeno

⁵³ Uradni list RS, št. 57/05, 138/06, 108/08.

prikazovale stroške za naloge, ki jih morajo opravljati na podlagi zakonov, in ostale stroške. Takšna klasifikacija občinskih stroškov pa ni predpisana, postavlja pa se tudi vprašanje smotrnosti in pravilnosti ločevanja stroškov⁵⁴ zaradi izvajanja obveznih nalog od stroškov ostalih nalog občin, saj bi vzpostavitev in izvajanje takšnega ločevanja povzročilo dodatne obveznosti državnim organom in občinam.

Ugotovili smo, da 11. člen ZFO-1 pri opredelitvi nalog, katerih stroški naj bi se upoštevali za določitev povprečnine, ne upošteva, da naloge občin v področni zakonodaji niso določene tako, da bi bilo mogoče stroške za njihovo izvajanje nedvoumno razmejiti na tiste, katerih stroški se upoštevajo, in morebitne ostale stroške občin. Da bi lahko ločili stroške nalog, ki jih občine morajo izvajati, od stroškov nalog, ki jih občine lahko izvajajo, bi potrebovali dodatno evidentiranje stroškov občin, kar pa ni predpisano.

Zato bi morale biti v 11. členu ZFO-1 naloge, katerih stroški se upoštevajo za določitev povprečnine, določene bolj jasno in tako, da bi bila upoštevana obstoječa razčlenitev občinskih nalog in stroškov, ali pa bi morali biti določeni postopki, da se vzpostavijo podlage, ki bi omogočale, da se upoštevajo le stroški nalog, ki jih občine morajo opraviti na podlagi zakonov.

Ministrstvo za finance je v letu 2016 v okviru internega gradiva predloga sprememb sistema financiranja občin⁵⁵ pripravilo tudi pregled, katere naloge oziroma podprogrami, ki se v skladu s pravilnikom upoštevajo pri izračunu povprečnine, imajo neposredno podlago v zakonu. Ugotovilo je, da je nekaj sklopov podprogramov takšnih, za katere v zakonih ni neposredno predpisano, da je to naloga, ki jo izvaja občina. Poleg tega pa tudi, da so ti podprogrami v letu 2015 po vrednosti predstavljali 4,3 odstotka vseh nalog, ki jih določa pravilnik. Ugotovljeno je bilo še, da so naloge oziroma podprogrami, ki jih zakoni določajo kot naloge občin, ne določajo pa okvira oziroma obsega njihovega izvajanja, v letu 2015 po vrednosti obsegali 42 odstotkov vseh nalog, ki jih določa pravilnik.

Ker je ustavno sodišče z odločbo razveljavilo pravilnik, izpostavljamo, da bi bilo ob odpravi ugotovljenih protiustavnosti treba upoštevati tudi, da nekateri področni zakoni določajo tudi namenske virov. Na primer Zakon o spodbujanju razvoja turizma⁵⁶ v 20. členu določa, da se sredstva za spodbujanje razvoja turizma zagotavljajo iz namenskih virov, kot je turistična taksa, in drugih virov. Občina pa lahko tudi na druge načine, kot so prijave projektov za pridobitev sredstev kohezijske politike, pridobi namenska sredstva. Zato bi bilo treba iz pravilnika izločiti tiste dele zakonsko določenih nalog, za izvajanje katerih so zagotovljeni namenski viri.

⁵⁴ Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da se z določitvijo načina evidentiranja stroškov ne bi poseglo v zakonsko določen okvir izvajanja posamezne naloge.

⁵⁵ Predlog sprememb sistema financiranja občin, delovno gradivo z dne 8. 6. 2016, Ministrstvo za finance – Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 2/04, 57/12, 17/15.

Med nalogami občin, katerih stroški se upoštevajo pri določitvi povprečnine, so tudi take, na katere občine nimajo velikega vpliva, saj sta s predpisom natančno določena vsebina in obseg izvedbe (na primer naloge v okviru podprogramov socialno varstvo starejših, mrliško-ogledna služba, socialno varstvo materialno ogroženih). Morebitne naloge, ki jih občine izvajajo, vendar na način izvajanja nimajo vpliva, bi bilo smiselno izvzeti iz pristojnosti občin, kar pomeni, da ne bi bile vključene v sistem primerne porabe.

2.1.1.2 Postopek določitve povprečnine

Na podlagi drugega odstavka 11. člena ZFO-1 mora vlada pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor z reprezentativnimi združenji občin skleniti dogovor⁵⁷, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog občin. Iz prvega odstavka 12. člena ZFO-1 pa izhaja, da se ti povprečni stroški ugotovijo z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih, ki so jih občine porabile za opravljanje nalog, kot povprečnina, izračunana na podlagi metodologije, ki jo določi vlada.

Iz navedenih določil izhaja, da:

- se povprečni stroški za financiranje nalog občin določijo z dogovorom in hkrati ugotovijo kot povprečnina, izračunana po metodologiji, ter
- so povprečni stroški za financiranje občinskih nalog enaki povprečnini.

Zgolj na podlagi teh določil bi bilo mogoče razumeti, da se povprečnina, ki jo vlada predlaga v določitev državnemu zboru, določi z dogovorom, pri čemer osnovo predstavlja izračun povprečnine, izračunan na podlagi predpisane metodologije.

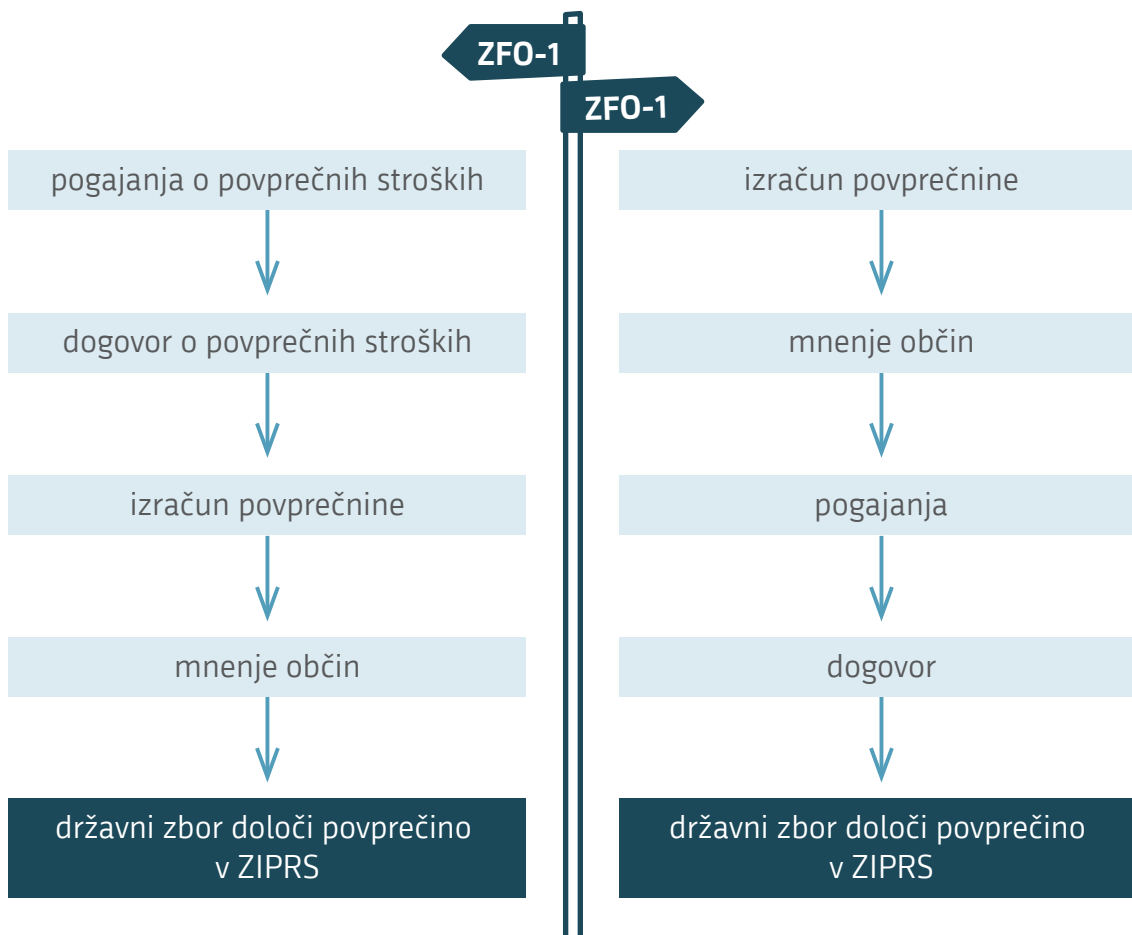
Tej razlagi pa nasprotuje določilo drugega odstavka 12. člena ZFO-1, ki določa, da se povprečnina izračuna, in kot enega izmed elementov izračuna povprečnine izrecno predvideva podatke o povprečnih stroških, določenih z dogovorom. Časovno naj bi torej izračun povprečnine sledil dogovoru, kar pomeni, da:

- je dogovor o povprečnih stroških za financiranje nalog občin treba skleniti pred izračunom povprečnine in
- povprečni stroški za financiranje nalog občin niso enaki povprečnini.

Na sliki 11 prikazujemo dve različni razlagi postopka določitve povprečnine, ki ju je mogoče razumeti iz določil ZFO-1.

⁵⁷ ZFO-1 ne določa, kako je treba ravnati, ko dogovor ni sprejet.

Slika 11: Prikaz dveh različnih postopkov določitve povprečnine, ki ju je mogoče razumeti iz določil ZFO-1



Vir: ZFO-1.

Na sliki 11 je prikazano, kako nejasno predpis določa postopek določitve povprečnine, saj je določila mogoče razumeti tako, da na podlagi dogovora o povprečnini sledi še izračun povprečnine, in tudi obratno, da je izračun povprečnine podlaga za dogovor o povprečnini.

ZFO-1 je v prvem odstavku 12. člena vladi naložil sprejetje uredbe, ki naj bi kot izvršilni predpis podrobneje urejala izvrševanje določb ZFO-1 glede izračuna povprečnine. Uredba je bila sprejeta v letu 2009. Vlada s sprejetjem uredbe ni pripomogla k zakonski ureditvi na način, da bi bil jasneje razviden način določitve povprečnine. Uredba namreč določa metodologijo za izračun povprečnine, pri čemer enačba iz uredbe predpostavlja, da je bil dogovor o povprečnini z reprezentativnimi združenji že sklenjen. Uredba namreč med drugim določa:

- osnova za izračun povprečnine so pretekli tekoči odhodki in tekoči transferi (tretji odstavek 2. člena uredbe),
- v enačbi za izračun povprečnine se upošteva tudi predvideno povečanje ali zmanjšanje tekočih stroškov, nastalo zaradi uvedbe novih zakonsko določenih nalog (5. člen uredbe), in

- predvideno povečanje ali zmanjšanje tekočih stroškov ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, na podlagi dogovora med vlado in reprezentativnimi združenji občin.

Uredba v postopek določitve povprečnine po naši oceni vnaša še dodatno nejasnost. Drugi odstavek 2. člena uredbe namreč določa, da se izračun povprečnine za naslednje leto opravi v juniju tekočega leta. Ker uredba v 5. členu za izračun povprečnine predvideva že sklenjen dogovor vlade in reprezentativnih združenj občin, to pomeni, da bi Ministrstvo za finance lahko ravnalo skladno z določili uredbe, če bi vlada že do junija v letu pred letom, za katero se izračunava povprečnina, sklenila dogovor o povprečnih stroških z reprezentativnimi združenji občin. Izpostavljamo še nedoslednost med ZFO-1 in uredbo, saj ZFO-1 določa, da mora Ministrstvo za finance pri izračunu upoštevati povprečne stroške, določene z dogovorom, uredba pa kot element enačbe za izračun povprečnine izrecno določa le tisti del dogovora, ki se nanaša na predvideno spremembo tekočih odhodkov in tekočih transferov vseh občin zaradi spremembe obsega obveznih nalog.

Pojasnilo vlade, Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance

Vlada, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za finance so določbe 11. člena in 12. člena ZFO-1 uporabljali na enak način vse od leta 2009, pri čemer niso imeli pomislekov glede načina njihove uporabe. Prav tako niso seznanjeni z dokumenti, odločitvami državnih organov ali drugimi stališči o drugačni razlagi postopka določitve povprečnine. ZFO-1 v postopku določitve povprečnine predpisuje izvedbo treh korakov: določitev izračunane povprečnine, izmenjavo mnenj in stališč med Ministrstvom za finance in občinami ter sklenitev dogovora med vlado in reprezentativnimi združenji občin.

Ugotovili smo, da postopek določitve povprečnine v predpisih ni določen tako, da bi bilo nedvoumno jasno, kakšno je sosledje dejanj, ki jih predpisi predvidevajo za določitev povprečnine, in kakšen je rok za njihovo izvedbo. Predpisi namreč določajo, da se povprečnino matematično izračuna na podlagi podatkov o preteklih stroških in po ugotovitvi sprememb stroškov ter da se povprečnino ugotovi z dogovorom z reprezentativnimi združenji občin. Poleg tega je v 11. členu in 12. členu ZFO-1 nejasno določen vrstni red aktivnosti (najprej dogovor in nato izračun ali najprej izračun in nato dogovor), nejasno pa so uporabljeni tudi izrazi (povprečni stroški za financiranje nalog ali povprečnina), kar omogoča različne interpretacije o tem, kakšen mora biti postopek določitve povprečnine, ki jo nato vlada posreduje oziroma predlaga v potrditev državnemu zboru.

2.1.2 Določitev povprečnine za leti 2014 in 2015

Ob izhodiščih oziroma ugotovitvah o nejasnosti predpisov, ki smo jih predstavili v točki 2.1.1.1 tega poročila, smo preverili, kako je potekal postopek določitve povprečnine za leti 2014 in 2015. Ne glede na jasnost ali nejasnost nekaterih določil bi moral biti postopek izveden pregledno in v skladu s tistimi določili in roki, ki so jasno določeni.

Najprej predstavljamo potek določanja povprečnine v letu 2014 in v letu 2015. Tako ugotovljeno dejansko stanje nato presojamo glede na veljavne predpise, nazadnje pa predstavljamo, ali in kako so pristojni organi izkazali podlage za določeno povprečnino posameznega leta.

Potek določanja povprečnine za leto 2014

Vlada je na seji 20. 9. 2012 sprejela Izhodišča za pripravo Predloga proračuna Republika Slovenije za leto 2013 in Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2014⁵⁸. V izhodiščih za pripravo proračunov so v 2. točki Doseganje ciljev v javnih financah v letih 2013 in 2014 med drugim navedeni ukrepi za zmanjšanje in omejitev rasti odhodkov na področju financiranja občin. Navedeno je, da se povprečnina za leti 2013 in 2014 določi na ravni iz leta 2012, to je 543 evrov⁵⁹, in z upoštevanjem Zakona za uravnoteženje javnih financ⁶⁰ (v nadaljevanju: ZUJF). V letu 2013 je bila predvidena sprememba ZFO-1, po kateri bi se pri določanju povprečnine poleg poslovno potrebnih stroškov upoštevalo tudi makroekonomske napovedi za leti, za kateri se sprejema proračun. Obveznost državnega proračuna za financiranje povprečnine naj bi se tako za leto 2013 znižala za 171 milijonov evrov, kar pomeni, da bi bila povprečnina nižja za približno 85 evrov. Vlada je na seji določila, da ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v sodelovanju z Ministrstvom za finance do 27. 9. 2012 seznani vlado s predlogi sprememb zakona, ki ureja financiranje občin.

Ministrstvo za finance je 25. 9. 2012 v zvezi s povprečnino za leto 2014 z reprezentativnima združenjema občin izvedlo sestanek. Iz zapisnika sestanka je razvidno, da je bilo dogovorjeno, da Ministrstvo za finance pošlje reprezentativnima združenjema občin⁶¹ dopis z opredelitvijo izhodiščne osnove za določitev višine povprečnine za leti 2013 in 2014.

Ministrstvo za finance je reprezentativnima združenjema občin 26. 9. 2012 posredovalo dopis, v katerem je med drugim navedlo, da izračunana dohodnina znatno presega finančne zmožnosti državnega proračuna. Tudi dohodnina, pri kateri bi upoštevali ocenjeno znižanje stroškov zaradi uveljavljenih in predvidenih sprememb predpisov, ki določajo naloge občin, bi presegla finančne zmožnosti državnega proračuna. Ministrstvo za finance je predlagalo, da se povprečnina za leti 2013 in 2014 določi tako, da se upošteva povprečnina iz druge polovice leta 2012, to je 543 evrov, zmanjšana za 10 odstotkov do 15 odstotkov sredstev za plače pri občinah in posrednih uporabnikih občinskih proračunov, kar pomeni, da bi se povprečnina znižala za od 26,92 evra do 40,39 evra.

Vlada je na seji 4. 10. 2012 sprejela sklep, da z reprezentativnima združenjema občin sklene Dogovor o višini povprečnine za leti 2013 in 2014, ter pooblastila ministra za finance za podpis dogovora.

⁵⁸ Sklep vlade, št. 41003-8/2012/21 z dne 20. 9. 2012.

⁵⁹ Za obdobje od 1. 7. do 31. 12. 2012 jo je v takšni višini določil državni zbor v ZIPRS1112-B (Uradni list RS, št. 37/12).

⁶⁰ Uradni list RS, št. 40/12.

⁶¹ Status reprezentativnih združenj občin sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, imeli Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije.

Izpostavljeno je⁶², da: izračunana povprečnina⁶³, kot jo določa ZFO-1, že od leta 2010 presega finančne zmožnosti javnih financ v državi, zato je bila povprečnina že v letih 2011 in 2012 določena v manjšem znesku, kot je znašal izračun po ZFO-1. Z namenom sklenitve dogovora iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1 je bilo med Ministrstvom za finance, ministrstvom, pristojnim za lokalno samoupravo, in Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo ter reprezentativnima združenjema občin organiziranih več usklajevalnih sestankov, na katerih so bila reprezentativnima združenjema občin predstavljena izhodišča za pripravo državnega proračuna za leti 2013 in 2014 in v okviru tega tudi predlog za določitev povprečnine za leti 2013 in 2014. Upošteva je makroekonomske okvire za leti 2013 in 2014 je vlada predlagala, da se z reprezentativnima združenjema občin sklene dogovor o višini povprečnine za leti 2013 in 2014, in sicer v znesku 536 evrov, kar je za 3,3 odstotka manj od povprečnine, ki je bila določena s proračunom za leto 2012, pri čemer je treba pripraviti zakon za uravnoteženje javnih financ za občine in novo metodologijo določanja cen komunalnih storitev.

Dogovor o povprečnini za leti 2013 in 2014 so vlada in reprezentativni združenji občin sklenili 4. 10. 2012. Z dogovorom je bila določena povprečnina za leto 2014 v znesku 536 evrov. Dogovor predvideva tudi, da ministrstva pripravijo zakon za uravnoteženje javnih financ občin s ciljem znižanja zakonskih nalog občin do 10 odstotkov, in sicer do 15. 10. 2012⁶⁴. Predlog zakona do roka ni bil pripravljen, sprejet je bil v letu 2015⁶⁵.

Povprečnina v znesku 536 evrov je bila za leto 2014 določena z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁶⁶, ki je začel veljati 25. 12. 2012. Povprečnina za leto 2014 je bila v enakem znesku določena tudi v ZIPRS1415⁶⁷.

Potek določanja povprečnine za leto 2015

Povprečnina za leto 2015 je bila prvič določena z ZIPRS1415, ki je začel veljati 10. 12. 2013, in sicer v znesku 525 evrov. Ta določitev povprečnine ni imela podlage v dogovoru med vlado in reprezentativnima združenjema občin, saj v letu 2013 dogovori o višini povprečnine za leto 2015 niso potekali.

Vlada je na seji 23. 10. 2014⁶⁸ določila nabor ukrepov, s katerimi naj bi se zagotovila izpolnitev fiskalnih ciljev državnega proračuna za leto 2015. Eden izmed ukrepov je bil tudi znižanje povprečnine za občine, tako da bo pričakovani finančni učinek na državni proračun zmanjšan za 67,6 milijona evrov,

⁶² Sporočilo za javnost, 32. redna seja vlade z dne 4. 10. 2012.

⁶³ Izraz izračunana povprečnina uporabljamo za povprečnino, kot bi bila izračunana na podlagi podatkov o preteklih stroških nalog, določenih z zakoni, in ob upoštevanju inflacije. Za ugotovitev stroškov nalog se upoštevajo podprogrami, ki jih določa pravilnik. Predpostavka je, da ni bilo uvedbe novih ali ukinitve obstoječih nalog, ki jih občine morajo izvajati.

⁶⁴ Zakon s takšno vsebino je bil sprejet februarja 2015.

⁶⁵ Zakon o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin (v nadaljevanju: ZUUJFO; Uradni list RS, št. 14/15).

⁶⁶ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 101/13.

⁶⁸ Sklep vlade št. 41003-6/2014/7 z dne 23. 10. 2014.

kar pomeni za približno 34 evrov nižjo povprečnino (od zneska 525 evrov, ki je za vlado predstavljal izhodišče za leto 2015). Vlada je naložila pristojnim ministrstvom, da pripravijo predloge zakonov in drugih predpisov za izvedbo predvidenega ukrepa.

Ministrstvo za finance je pripravilo dva opomnika za srečanje z reprezentativnima združenjema občin, ki naj bi potekala 5. 11. in 21. 11. 2014. V opomnikih so navedeni razlogi za določitev povprečnine v znesku 494,02 evra in je med drugim navedeno, da:

- tretjina občin obvezne naloge izvaja v nadstandardnem obsegu ali kakovosti;
- med prihodki, namenjenimi za obvezne naloge, in dejansko porabo za te naloge ni visoke korelacije, zato naj znižanje povprečnine ne bi vplivalo na izvajanje predpisanih nalog;
- metodologija izračuna povprečnine v letih krize ni vzdržna, ker realizirana dohodnina ne zadošča za pokrivanje stroškov zakonskih nalog; zato od leta 2011 primerna poraba ni več izračunana po metodologiji;
- ZIPRS1415 določa povprečnino za leto 2015 v znesku 525 evrov, kar je 72 milijonov več od ocenjenih 54 odstotkov zbrane dohodnine;
- bi se izognili plačilu finančne izravnave iz državnega proračuna, se predlaga povprečnina v znesku 494,02 evra;
- imajo občine po oceni Ministrstva za finance možnost izvesti racionalizacijo svojega poslovanja.

Vsebina sestankov z reprezentativnima združenjema občin ni bila zabeležena, saj Ministrstvo za finance ni pripravilo zapisnikov sestankov. Ministrstvo za finance je navedlo, da so sestanki (skupaj jih je bilo 11) potekali v novembru in decembru 2014 ter januarju 2015. Ministrstvo za finance je še navedlo, da so bili na sestankih podani enaki argumenti za znižanje povprečnine tistim iz opomnikov, kot dodatna argumenta pa je izpostavilo tudi manj realizirane dohodnine v letu 2013 ter proces uveljavljanja zakonov za zniževanje stroškov občin.

Vlada se je na seji 22. 1. 2015⁶⁹ seznanila z informacijo o pogajanjih z občinami o višini povprečnine za leto 2015. Vlada je naložila pristojnim ministrom, da pripravijo take predloge rešitev za znižanje stroškov delovanja občin, da bo njihova uveljavitev mogoča do konca junija 2015, in pooblastila ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, da koordinira aktivnosti in poroča o napredku.

Na podlagi usklajevanj je bil med vlado in reprezentativnima združenjema občin sklenjen dogovor 29. 1. 2015. Dogovorjena je bila povprečnina v znesku 525 evrov za prvo polovico leta 2015 in 500,83 evra za drugo polovico leta 2015. V dogovoru je bilo med drugim dogovorjeno oziroma ugotovljeno, da:

- je vlada na seji 22. 1. 2015 sprejela zavezo, da bo v letu 2015 sprejela sistemske ukrepe za znižanje stroškov izvajanja z zakonom določenih nalog občin in določila način usklajevanja predlogov povprečnine z združenji občin;

⁶⁹ Sklep vlade št. 41001-1/2015/2 z dne 22. 1. 2015.

- bo vlada do 30. 6. 2015 z izvedbenimi in sistemskimi ukrepi znižala stroške zakonsko določenih nalog občin za 22,8 milijona evrov ali zagotovila sredstva.

Državni zbor je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁷⁰, ki je začel veljati 1. 3. 2015, določil povprečnino za prvo polovico leta 2015 v znesku 525 evrov in za drugo polovico leta 2015 v znesku 500,83 evra. ZUUJFO, ki je bil sprejet za zagotovitev vzdržnih javnih financ in za zmanjšanje izdatkov proračunov občin, pa je začel veljati 15. 3. 2015.

Vlada je sredi leta 2015 ugotovila, da se z ukrepi za znižanje stroškov občin ti niso znižali v načrtovanem obsegu. Zato je predlagala višjo povprečnino za drugo polovico leta 2015, in sicer v znesku 514,22 evra. Usklajevalna sestanka med predstavniki vlade in reprezentativnih združenj občin sta potekala 22. 6. in 29. 6. 2015. Dogovor o višini povprečnine ni bil sprejet. Državni zbor je s spremembo ZIPRS14115-F določil povprečnino za drugo polovico leta 2015 v znesku 519 evrov.

Reprezentativni združenji občin sta 17. 9. 2015 zaradi po njunem mnenju neupravičenega znižanja povprečnine za drugo polovico leta 2015 vložili tožbo proti Republiki Sloveniji⁷¹.

2.1.2.1 Upoštevanje določil predpisov

Preverili smo, ali so bile v postopku določanja povprečnine za leti 2014 in 2015 upoštevane določbe predpisov glede rokov in aktivnosti.

V tabeli 1 je prikazano, kdaj so se postopki določanja povprečnine za posamezno leto začeli in kdaj so se zaključili.

⁷⁰ ZIPRS1415-D, Uradni list RS, št. 14/15.

⁷¹ Na Okrožno sodišče v Ljubljani zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti iz Dogovora o višini povprečnine za leto 2015 z dne 29. 1. 2015.

Tabela 1: Pregled upoštevanja rokov pri določitvi povprečnine

Aktivnost	Rok, določen s predpisi	Določitev povprečnine za obdobje		
		Leto 2014	Leto 2015	
			od 1. 1. do 30. 6.	od 1. 7. do 31. 12.
Mnenje občin o izračunani povprečnini	1. 9. (tretji odstavek 12. člena ZFO-1)	/	/	/
Začetek usklajevanj dogovora z reprezentativnimi združenji občin	/	25. 9. 2012	5. 11. 2014	22. 6. 2015
Dogovor o povprečnini	Pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor (drugi odstavek 11. člena ZFO-1) ¹⁾	4. 10. 2012	29. 1. 2015	/
Obvestilo občinam o določeni povprečnini in pripadajoči primerni porabi	15. 10. (šesti odstavek 14. člena in 16. člen ZFO-1)	11. 10. 2012 in 9. 10. 2013	6. 2. 2015	10. 8. 2015

Opomba: ¹⁾ Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2014 je bil predložen v državni zbor 10. 10. 2012, Predlog proračuna za leto 2015 pa 30. 9. 2013.

Viri: ZFO-1, uredba in dokumenti Ministrstva za finance.

Občine so bile 11. 10. 2012 in ponovno 9. 10. 2013 obveščene o pripadajoči primerni porabi za leto 2014. Povprečnina je bila za leto 2015 prvič določena z ZIPRS1415, ki je začel veljati 10. 12. 2013, brez predhodno sklenjenega dogovora. Dogovor z reprezentativnima združenjema občin je bil nato sklenjen 29. 1. 2015. Občine so bile 6. 2. 2015 obveščene o pripadajoči primerni porabi za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2015 in 10. 8. 2015 o pripadajoči primerni porabi za obdobje od 1. 7. do 31. 12. 2015.

Ugotovili smo, da je Ministrstvo za finance v obdobju, na katero se nanaša revizija, le delno upoštevalo roke, ki so jih glede postopka določitve povprečnine določali takrat veljavni predpisi. Občine so bile za leto 2014 in leto 2015 zaradi sprejemanja dvoletnih državnih proračunov seznanjene s prvotno določeno povprečnino že leto pred letom, v katerem naj bi se določila povprečnina. Povprečnina je bila za leto 2015 na novo določena v začetku leta 2015 in še enkrat sredi leta 2015. Ministrstvo občinam do 1. 9. tekočega leta ni pošiljalo izračunane povprečnine za naslednje leto, da bi k izračunu podale svoje mnenje. Določitev povprečnine je bila odvisna od terminov sprejemanja in spreminjanja državnih proračunov.

Pri preverjanju upoštevanja drugih določil glede postopka določitve povprečnine smo v obravnavo vključili še tista določila, ki opredeljujejo aktivnost in subjekt, ki naj bi aktivnost izvedel. V skladu s tem smo obravnavali 11. člen in 12. člen ZFO-1 ter 5. člen in 6. člen uredbe. V tabeli 2 povzemamo ugotovitve glede izvedbe aktivnosti pri določitvi povprečnine za leti 2014 in 2015.

Tabela 2: Prikaz in ocena izvedbe aktivnosti, ki jih določata ZFO-1 in uredba, pri določitvi povprečnine za leti 2014 in 2015

Aktivnost	Izvajalec	Predpis	Izvedba v letu	
			2014	2015
Sklepanje dogovora	Vlada (oziroma po pooblastilu Ministrstvo za finance)	Drugi odstavek 11. člena ZFO-1	Da	Da
Predlog za sklenitev dogovora v delu, ki se nanaša na nove naloge	Pristojna ministrstva	Drugi odstavek 11. člena ZFO-1	Ne ¹⁾	Ne ¹⁾
Izračun povprečnine	Ministrstvo za finance	Drugi odstavek 12. člena ZFO-1 in 5. člen uredbe	Ne	Ne
Ugotovitev povečanja ali zmanjšanja tekočih stroškov	Ministrstvo za finance	6. člen uredbe	Ne ¹⁾	Ne ¹⁾

Opomba: ¹⁾ V letu 2012 je bil sprejet ZUJF, ki naj bi znižal stroške občin na področju plač. V začetku leta 2015 je bil sprejet ZUJFO, ki naj bi znižal stroške občin na več področjih. Nekatera pristojna ministrstva so za pripravo zakona na svojih področjih opredelila spremenjene naloge in tudi stroške.

Viri: ZFO-1, uredba in podatki Ministrstva za finance.

Ministrstvo za finance je vodilo postopke sklepanja dogovora z reprezentativnima združenjema občin, pristojna ministrstva pa niso podajala predlogov za sklenitev dogovora v delu, ki bi se nanašal na nove naloge občin. Pristojna ministrstva so za leto 2015 na podlagi ukrepa vlade na svojih področjih pripravila predloge spremenjenih nalog občin, na podlagi česar je bil za zagotovitev vzdržnih javnih financ in za zmanjšanje izdatkov proračunov občin pripravljen in sprejet ZUJFO. Pristojni organi so upoštevali predpise v delih, ki določajo, da se povprečnina lahko razlikuje od izračunane na podlagi podatkov o preteklih stroških nalog, določenih z zakoni, v primeru ugotovitve oziroma dogovora o spremenjenih stroških zaradi spremembe nalog oziroma obsega nalog.

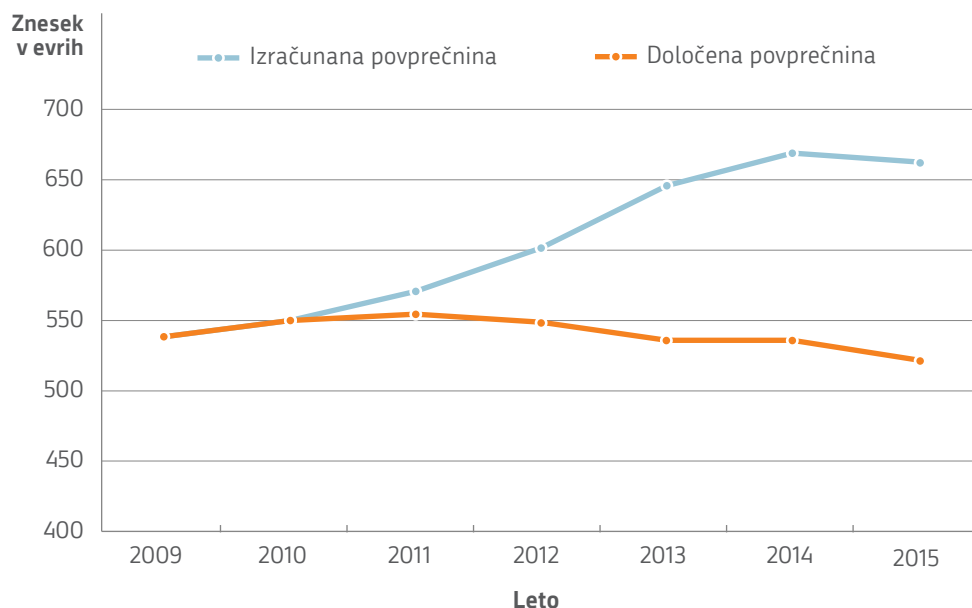
Ministrstvo za finance je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsako leto pripravilo predlog o višini povprečnine, preden je pričelo pogajanja s predstavniki reprezentativnih združenj občin. Ministrstvo za finance tega predloga ni pripravilo na podlagi metodologije, ki jo določa uredba, zato tako predlagana povprečnina ni bila enaka seštevku:

- preteklih stroškov nalog, določenih z zakoni, in
- ugotovljenega povečanja ali zmanjšanja stroškov nalog, določenih z zakoni.

Na sliki 12 za obdobje od leta 2009 do leta 2015 prikazujemo primerjavo med:

- določeno povprečnino, ki jo je za posamezno leto potrdil državni zbor, in
- izračunano povprečnino.

Slika 12: Primerjava med določeno povprečnino in izračunano povprečnino



Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 12 je razvidno, da je bila povprečnina, določena v letih 2009 in 2010, enaka izračunani povprečnini, v naslednjih letih pa je bila določena povprečnina nižja od izračunane, pri čemer je razlika med njima naraščala v obdobju od leta 2011 do leta 2014. Povprečnina je bila glede na leto 2011, ko je bila najvišja, to je 554,5 evra, v letu 2015, ko je bila najnižja v obdobju od leta 2009, to je 519 evrov, nižja za 6,4 odstotka.

Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance povprečnine za leti 2014 in 2015 ni izračunalo po metodologiji, ki določa, da je povprečnina enaka ocenjenim preteklim stroškom nalog, določenih z zakoni, pomnoženim s pričakovano letno stopnjo inflacije in spremenjenim za pričakovane spremembe stroškov nalog, določenih z zakoni. Pristojna ministrstva za ta namen tudi niso podala predlogov za sklenitev dogovora v delu, ki bi se nanašal na morebitne nove naloge. Za leto 2015 je bilo izkazano, da je Ministrstvo za finance skušalo upoštevati pričakovane spremembe stroškov nalog glede na načrtovano spremembo nalog, vendar pa kot osnova pri določitvi povprečnine niso bili upoštevani pretekli stroški nalog, določenih z zakoni.

3. člen ZFO-1 določa, da financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in na načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. Kljub temu da postopek določitve povprečnine ni bil v celoti izveden tako, kot določajo 11. člen in 12. člen ZFO-1 ter 5. člen in 6. člen uredbe, nismo ugotovili, da bi bila zato povprečnina določena v neskladju z načeli financiranja občin, ki jih določa 3. člen ZFO-1. V predpisih so bile namreč nejasno določene naloge, katerih stroški se upoštevajo pri določitvi povprečnine (povezava s točko 2.1.1.1 tega poročila), poleg tega te naloge niso bile ovrednotene po kakovosti in učinkovitosti izvajanja (povezava s točko 2.1.3.3 tega poročila).

2.1.2.2 Vsebinske podlage za določitev povprečnine

Glede na to, da Ministrstvo za finance povprečnine ni izračunalo po metodologiji in da so usklajevanja z reprezentativnima združenjema občin potekala, smo preverili, ali je Ministrstvo za finance pisno izkazalo podlage oziroma razloge za določeno povprečnino za leti 2014 in 2015 in ali je v okviru tega izkazalo, kateri dejavniki so vplivali in kako so vplivali na določitev povprečnine. Takšno ravnanje bi po naši oceni zagotovilo preglednost postopka določitve povprečnine. Iz dokumentacije v zvezi s postopkom za določitev povprečnine posameznega leta bi moralo biti razvidno najmanj:

- kakšna bi bila izračunana povprečnina na podlagi preteklih stroškov nalog, določenih z zakoni,
- kateri so dejavniki, ki so vplivali na morebitno razliko med tako izračunano povprečnino in povprečnino, ki jo je kot izhodišče za dogovarjanje z reprezentativnimi združenji občin predlagala vlada oziroma po njenem pooblastilu Ministrstvo za finance,
- postopek in rezultati usklajevanj med predstavniki vlade in reprezentativnih združenj občin (vsebinska dogovora).

Glede določanja povprečnine za leto 2014 je Ministrstvo za finance občinam 9. 10. 2013 posredovalo dopis⁷² s podatki, ki jih zahteva šesti odstavek 14. člena ZFO-1, v katerem je navedlo, da je pri izračunu povprečnine za leto 2014 upoštevalo učinke zmanjšanja nalog občin v letu 2013, in sicer prenos nalog na centre za socialno delo, uveljavitev ZUJF in zniževanje stroškov dela v celotnem javnem sektorju. Navedlo je tudi, da bi tako določeni prihodki občin od dohodnine še vedno preseglji javnofinančne možnosti, zato se je vlada z reprezentativnima združenjema občin (dogovor iz leta 2012) dogovorila za povprečnino v znesku 536 evrov. Podatkov o tem, kolikšna bi bila povprečnina, izračunana na preteklih stroških, ni predstavilo.

Ugotovili smo, da je bilo izhodišče pri ugotavljanju povprečnine za leto 2014 povprečnina predhodnega leta. Ob upoštevanju tega izhodišča je Ministrstvo za finance navedlo razloge za spremembo, ki so bili uveljavitev ZUJF in pričakovano sprejetje zakona za uravnoteženje javnih financ občin.

Znižanje povprečnine na 536 evrov za leti 2013 in 2014 je imelo podlago v dogovoru med predstavniki vlade in reprezentativnih združenj občin. Zaveza iz dogovora o pripravi predloga predpisa za določeno zmanjšanje stroškov občin pa ni bila izpolnjena do dogovorjenega roka, torej do konca leta 2012. Utemeljitev Ministrstva za finance po usklajevanjih z reprezentativnima združenjema

⁷² Primerna poraba občin, dohodnina in finančna izravnava za leto 2014 – predhodni podatki, št. 4101-9/2007/99 z dne 9. 10. 2013.

občin niso bile tako podrobne in usklajene, da bi lahko natančno razumeli, kakšen vpliv so imeli posamezni razlogi na razliko med povprečnino predhodnega leta, izračunano povprečnino na podlagi preteklih stroškov nalog, določenih z zakoni, izhodiščnim predlogom ministrstva in končno določeno povprečnino.

Glede določanja povprečnine za leto 2015 je Ministrstvo za finance občinam 6. 2. 2015 posredovalo dopis⁷³ s podatki, ki jih zahteva šesti odstavek 14. člena ZFO-1, v katerem je navedlo, da je ZIPRS1415 določal povprečnino za leto 2015 v znesku 525 evrov in da bi zaradi nezadostnega obsega dohodnine za financiranje primerne porabe ob takšni višini povprečnine obveznosti državnega proračuna presegle možnosti, ki jih daje rebalans proračuna za leto 2015. V dopisu je Ministrstvo za finance še navedlo, da je bil sklenjen dogovor vlade z reprezentativnima združenjema občin. Podatkov o tem, kolikšna bi bila povprečnina, izračunana na preteklih stroških, ni predstavilo.

Glede določanja povprečnine za drugo polovico leta 2015 je Ministrstvo za finance občinam 10. 8. 2015 posredovalo dopis⁷⁴ s podatki, ki jih zahteva šesti odstavek 14. člena ZFO-1, v katerem je navedlo, da je začel veljati ZIPRS1415-F, ki določa povprečnino za drugo polovico leta 2015 v znesku 519 evrov. Načina določitve višine povprečnine ni utemeljevalo.

Jeseni 2015 je Ministrstvo za finance navedlo, da je bilo znižanje povprečnine s 536 evrov v letu 2014 na 525 evrov za prvo polovico leta 2015 utemeljeno z interventnim zakonom (ZUUFJO), za večje znižanje pa naj bi bili potrebni dodatni ukrepi⁷⁵.

Ugotovili smo, da je bilo izhodišče pri ugotavljanju povprečnine za leto 2015 povprečnina predhodnega leta in povprečnina, določena z ZIPRS1415 v letu 2013, brez predhodno sklenjenega dogovora z reprezentativnima združenjema občin. Ob upoštevanju tega izhodišča je Ministrstvo za finance navedlo razloge za spremembo, ki so bili ukrepi za zmanjšanje obsega zakonskih nalog občin in s tem znižanje stroškov občin. Kot neformalne razloge pa je ministrstvo navedlo še nadstandardno izvajanje obstoječih zakonskih nalog občin, manjšo dohodnino in tudi neustrezen sistem določitve povprečnine.

Končna določitev povprečnine za prvo polovico leta 2015 je imela podlago v dogovoru med predstavniki vlade in reprezentativnih združenj občin. Znižanje naj bi bilo po mnenju Ministrstva za finance utemeljeno z interventnim zakonom (ZUUFJO), ki je bil sprejet v letu 2015. Znižanje povprečnine s 525 evrov na 519 evrov za drugo polovico leta 2015 pa ni imelo podlage v dogovoru.

⁷³ Primerna poraba občin, dohodnina in finančna izravnava za leto 2015 – predhodni podatki, št. 4101-3/2015/1 z dne 6. 2. 2015.

⁷⁴ Primerna poraba občin, dohodnina in finančna izravnava za leto 2015, št. 4101-3/2015/2 z dne 10. 8. 2015.

⁷⁵ Zapisnik 2. sestanka s predstavniki občin za dogovor o povprečnini za leto 2016 z dne 14. 9. 2015.

Ugotovili smo, da utemeljitve Ministrstva za finance pred usklajevanji z reprezentativnima združenjema občin ter po njih niso bile tako podrobne in usklajene, da bi lahko razumeli, kakšen vpliv so imeli posamezni razlogi na razliko med povprečnino predhodnega leta, izračunano povprečnino na podlagi preteklih stroškov nalog, določenih z zakoni, izhodiščnim predlogom Ministrstva za finance in končno določeno povprečnino. Za leto 2015 način določitve povprečnine ni bil jasno izkazan predvsem, ker ni bila izkazana utemeljitev in vpliv nekaterih navedenih razlogov za nižanje povprečnine (na primer domneva o nadstandardnem oziroma presežnem izvajanju predpisanih nalog).

2.1.3 Upoštevanje dejavnikov, ki (naj) vplivajo na določitev povprečnine

Ne glede na ugotovitve, da postopek določitve povprečnine v letu 2014 in letu 2015 ni sledil predpisom in da ni bil pregleden, smo preverili, ali sta predpisani postopek in izvedeni postopek določitve povprečnine upoštevala tiste dejavnike, ki bi bili po naši oceni relevantni za ugotovitev primernih finančnih sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin in ki prinašajo dodano vrednost sistemu primerne porabe⁷⁶.

Dejavniki, ki bi jih bilo treba upoštevati, so naslednji (razlogi za smiselnost upoštevanja teh dejavnikov so predstavljeni v nadaljevanju):

- povprečnina preteklega leta,
- stroški nalog, določenih z zakoni⁷⁷,
- kakovost in učinkovitost izvajanja občinskih nalog,
- razpoložljivost finančnih virov in
- sodelovanje z občinami in upoštevanje njihovega mnenja.

Ocenjujemo, da bi predpisi morali določati, da se v vsakoletnem postopku določanja povprečnine pregledno pisno utemlji stanje vsakega dejavnika, njegov vpliv na določitev povprečnine in razloge za takšen vpliv na določitev povprečnine.

⁷⁶ Dodana vrednost glede na primerjavo med sistemom primerne porabe, ki bi določal, da je povprečnina enaka 54 odstotkom dohodnine, kar pomeni, da ne upošteva dejavnikov, navedenih v točki 2.1.3 tega poročila, in sistemom, ki te dejavnike upošteva.

⁷⁷ Ob predpostavki, da so naloge, ki se upoštevajo pri določitvi povprečne, jasno določene in da se stroški teh nalog evidentirajo.

2.1.3.1 Povprečnina preteklega leta

Dogovorjena povprečnina preteklega leta predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin, glede katerih so vlada in reprezentativna združenja občin dosegla soglasje. Takšna povprečnina po naši oceni predstavlja dobro osnovno izhodišče določanja povprečnine prihodnjega leta, saj od deležnikov zahteva, da morebitne predloge sprememb povprečnine utemeljijo z izkazanimi ali pričakovanimi spremembami različnih dejavnikov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila določena povprečnina predhodnega leta izhodišče pri določanju povprečnine naslednjega leta, čeprav predpisi tega niso določali.

2.1.3.2 Stroški nalog, določenih z zakoni

Podatke o preteklih stroških nalog, določenih z zakoni, je pri določitvi primernih sredstev za financiranje nalog občin smiselno upoštevati, ker izkazujejo dejansko in avtonomno porabljen sredstva za izvedbo nalog, določenih z zakoni. Kot taki po naši oceni predstavljajo dejavnik, ki ga je treba upoštevati pri določitvi povprečnine.

Pretekli stroški nalog, določenih z zakoni, skupaj z ugotovljenimi spremembami teh stroškov (več o tem v točki 2.1.1.2 tega poročila) in mnenja občin predstavljajo edina dejavnika, ki ju predpisi izrecno predvidevajo pri določitvi povprečnine.

Preverili smo, ali so bili stroški nalog, določenih z zakoni, podlaga za določitev povprečnine za leti 2014 in 2015. Upoštevanje je bilo izkazano, če so pristojni organi v postopku določanja povprečnine izkazali pretekle stroške nalog, določenih z zakoni, obenem pa tudi ugotovljene ali pričakovane spremembe teh stroškov zaradi sprememb nalog. Morebitna razlika med izračunano povprečnino in določeno povprečnino bi morala biti utemeljena.

Ministrstvo za finance vsako leto za svoje potrebe pripravi izračun povprečnine⁷⁸, vendar ga ne objavi javno. Reprezentativni združenji občin sta te podatke pridobili od Ministrstva za finance na podlagi zahteve⁷⁹. V tabelah izračunov, ki se nanašajo na ugotavljanje povprečnine in jih vsako leto objavi Ministrstvo za finance (praviloma do 15. 10.), višina tako izračunane povprečnine za leti 2014 in 2015 ni bila izkazana.

V točkah 2.1.2.1 in 2.1.2.2 tega poročila smo ugotovili, da stroški nalog, določenih z zakoni, niso bili glavno izhodišče ali dejavnik, ki bi izkazano vplival na določitev povprečnine v letih 2014 in 2015.

⁷⁸ Pojasnilo Ministrstva za finance, 18. 2. 2016, priloga dokumenta št. 060-28/2015/4.

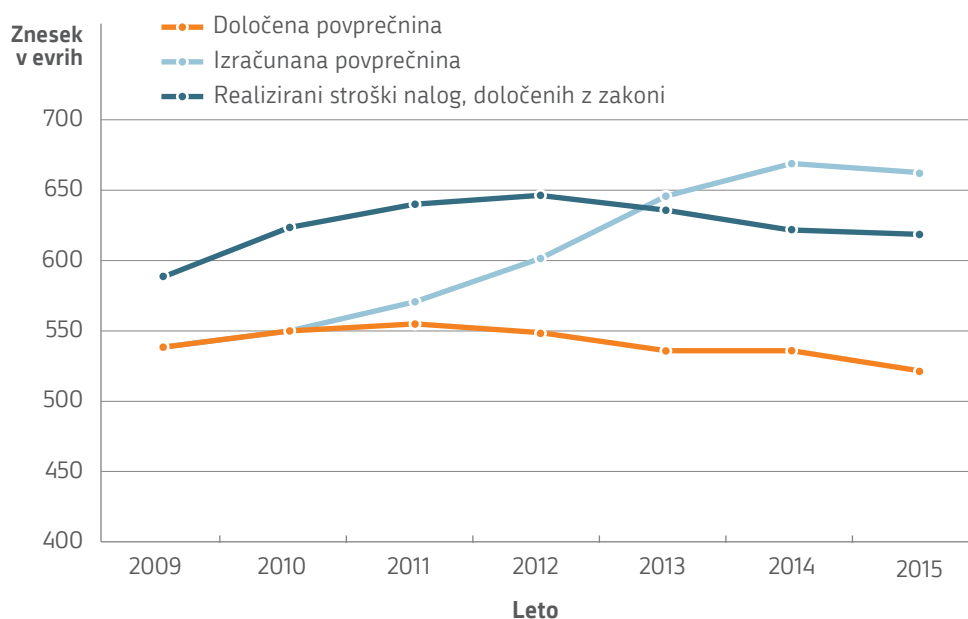
⁷⁹ Dopis Ministrstva za finance, št. 410-219/2015/8, posredovan 20. 8. 2015 po elektronski pošti reprezentativnima združenjema občin.

V letu 2016 smo za mnenje o sistemu primerne porabe vprašali vseh 212 občin⁸⁰. Na vprašanje o zaznanih spremembah stroškov nalog, določenih z zakoni, je največ občin odgovorilo, da so se v obdobju od leta 2010 do leta 2015 najbolj povečali stroški za vrtce, zatem za socialno varstvo in za prometno infrastrukturo.

Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni vodilo evidence nalog, ki jih občine morajo opravljati na podlagi zakonov, in ni spremljalo morebitne uvedbe novih ali ukinitve obstoječih nalog, ki jih občine morajo izvajati. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, zato ni moglo in tudi ni izkazalo, ali se je skupni predpisan obseg občinskih nalog povečeval, zmanjševal ali ohranjal nespremenjen⁸¹. Ob upoštevanju te predpostavke, torej da niso znane vse spremembe predpisanih občinskih nalog, je treba razlagati tudi analizo, ki izhaja s slik, prikazanih v nadaljevanju.

Na sliki 13 je prikazana primerjava med izračunano povprečnino, določeno povprečnino in realiziranimi stroški nalog, določenih z zakoni⁸², na prebivalca v obdobju od leta 2009 do leta 2015.

Slika 13: Določena povprečnina, izračunana povprečnina in realizirani stroški nalog, določenih z zakoni, na prebivalca v obdobju od leta 2009 do leta 2015



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Povprečnina je bila kot osnova za financiranje primerne porabe uveljavljena z letom 2008. V obdobju od leta 2009 do leta 2011 je bila določena povprečnina enaka izračunani povprečnini, pri čemer se

⁸⁰ Tako kot opomba 35.

⁸¹ Kot izhaja iz točke 2.1.2.2 tega poročila, so pristojni organi menili, da so stroške nalog v obravnavanem obdobju s sprejemom ZUJF in ZUJFO zniževali.

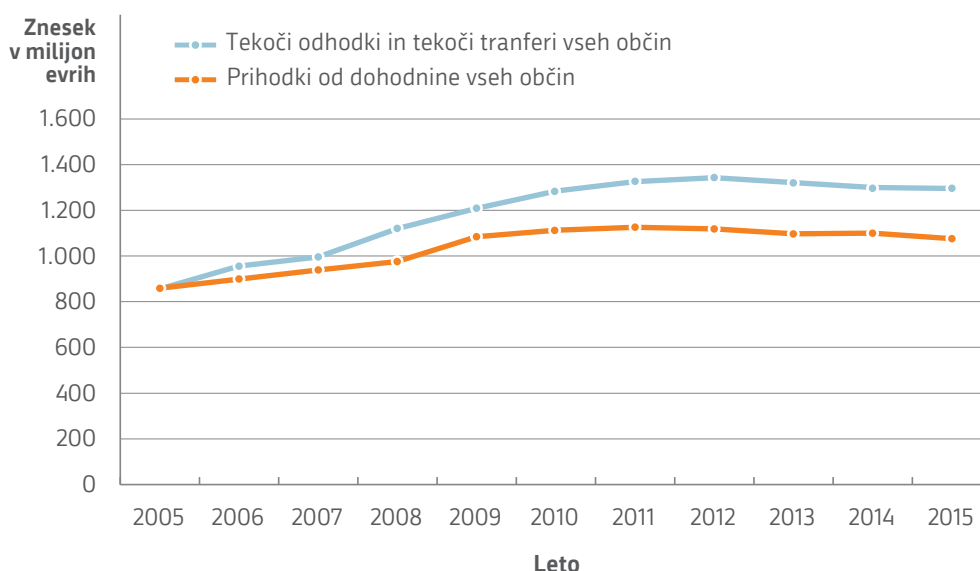
⁸² Realizirani tekoči odhodki in tekoči transferi občin za naloge, kot izhajajo iz pravilnika.

v letu 2011 ni upoštevalo inflacije. V vseh naslednjih letih, vključno z leti 2014 in 2015, povprečnina ni bila določena izključno na podlagi izračunov.

Realizirani stroški nalog, določenih z zakoni, na prebivalca so bili celotno prikazano obdobje višji od določene povprečnine, pri čemer se je razlika v obdobju od leta 2009 do leta 2012 povečevala, nato pa ostajala približno enaka. Realizirani stroški nalog, določenih z zakoni, so bili v obdobju od leta 2009 do leta 2012 višji tudi od izračunane povprečnine, v obdobju od leta 2013 do leta 2015 pa nižji. Predvsem po letu 2012 se razlika med določeno povprečnino in realiziranimi stroški nalog, določenih z zakoni, ni bistveno spreminjala. Določena povprečnina je bila v letu 2011 za 13,4 odstotka, v letu 2015 pa za 16,2 odstotka nižja od realiziranih stroškov nalog, določenih z zakoni.

Na sliki 14 je prikazana še primerjava med višino vseh realiziranih tekočih odhodkov in tekočih transferov občin⁸³ ter višino prihodkov od dohodnine v obdobju od leta 2005 do leta 2015.

Slika 14: Tekoči odhodki in tekoči transferi ter prihodki od dohodnine



Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 14 je razvidno, da se je razlika, ki je večja od 2 odstotkov⁸⁴, med porabljenimi sredstvi občin za tekoče odhodke in tekoče transfere ter prihodki od dohodnine pojavila že v letu 2006 in se je povečevala do leta 2012, nato pa se je razlika ohranjala. V letu 2008 je bil sistem primerne porabe spremenjen in v letih 2009 in 2010 je bila povprečnina določena v višini izračunane, od leta 2011 naprej pa je bila nižja (slika 13). Iz tega izhaja, da razlika, prikazana na sliki 14, ni le posledica spremembe sistema in tudi ne le posledica nedoslednega upoštevanja izračunane povprečnine, ampak so občine že ob uvedbi, to je

⁸³ Namesto stroškov nalog, določenih z zakoni, tu uporabljamo podatke o vseh tekočih odhodkih in tekočih transferih, saj je bil sistem pred letom 2008 nekoliko drugačen oziroma je bil spremenjen z letom 2008.

⁸⁴ 2 odstotka je razlika med vsemi tekočimi odhodki in tekočimi transferi ter stroški, ki jih za določitev povprečnine priznava pravilnik, kar je prikazano v točki 2.1.3.1 tega poročila.

v letih 2009 in 2010, porabile več sredstev za izvedbo nalog, določenih z zakoni, kot so jih pridobile od dohodnine.

Pregled gibanja dohodnine, ki je namenjena občinam, pokaže, da so jo pristojni organi s spremembami predpisov s 30 odstotkov vplačane dohodnine v letu 1995 povečali na 36 odstotkov v letu 1999 in na 54 odstotkov v letu 2007. Od spremembe sistema financiranja občin in uvedbe primerne porabe leta 2007 so nastale naslednje večje finančne spremembe:

- finančni viri občin od dohodnine so se od leta 2008 do leta 2010 povečali za 21 odstotkov, v naslednjih letih pa so bile spremembe manjše;
- tekoči odhodki občin so se od leta 2008 do leta 2010 povečali za 15 odstotkov, v naslednjih letih pa so se ustalili;
- tekoči transferi so se od leta 2008 do leta 2012 povečali za 24 odstotkov, v naslednjih letih so nekoliko padli in se ustalili.

Uradnih podatkov o tem, ali sta se obseg in število predpisanih nalog občin v obdobju od leta 2008 do leta 2010 povečala, ni, saj pristojna ministrstva niso pripravljala predlogov za sklenitev dogovora o povprečnini v delu, ki bi se nanašal na morebitne nove naloge občin.

Ugotovili smo, da pretekli stroški nalog, določenih z zakoni, niso izkazano vplivali na določitev povprečnine v letih 2014 in 2015. Stroške teh nalog bi moralo Ministrstvo za finance v postopku določanja povprečnine pregledno predstaviti in navesti, kako so bili upoštevani glede na ostale dejavnike. Ugotovili smo tudi, da spreminjajoča in razmeroma velika razlika med izračunano povprečnino in realiziranimi stroški nalog, določenih z zakoni (prikazano na sliki 13), kaže, da predpisana metoda ocene oziroma izračuna stroškov za določitev povprečnine v obravnavanem obdobju ni bila primerna.

Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni vodilo pregleda nalog, ki jih občine morajo opravljati, in sprememb teh nalog.

2.1.3.3 Kakovost in učinkovitost izvajanja nalog

Podatke o kakovosti in učinkovitosti izvajanja občinskih nalog je treba pri določanju povprečnine smiselno upoštevati, ker pomagajo pri določanju in utemeljitvi višine sredstev, ki jih občine potrebujejo za njihovo izvedbo. Postopek določitve povprečnine bi ob upoštevanju teh podatkov in ostalih dejavnikov po naši oceni bolje sledil načelu sorazmernosti sredstev z nalogami občin. Sistem, ki določa primerna sredstva za obvezne naloge občin, brez poznavanja in upoštevanja, kako kakovostno in učinkovito so bile te naloge izvedene v predhodnih letih, občin ne usmerja k učinkovitemu poslovanju. Ob vsem navedenem pa je treba poudariti, da mora biti vsakršno upoštevanje kakovosti in učinkovitosti izvajanja nalog občin pri določanju primerne obsega sredstev za te naloge izvedeno tako, da se prekomerno ne poseže v načelo samostojnosti občin pri izvajanju njihovih nalog.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, predpisi niso določali, da se v postopku določitve povprečnine upoštevajo podatki o kakovosti in učinkovitosti izvajanja občinskih nalog, določenih z zakoni. Ne glede na to smo preverili, ali so pristojni organi v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri določitvi povprečnine te podatke upoštevali. Upoštevanje je bilo izkazano, če je bila v postopku ugotavljanja povprečnine morebitna razlika med izračunano povprečnino in določeno povprečnino pisno predstavljena in utemeljena tudi s podatki in analizami o kakovosti in učinkovitosti izvajanja predpisanih nalog.

Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, bi za ugotovitev kakovosti in učinkovitosti izvajanja občinskih nalog, določenih z zakoni, moralo od pristojnih področnih ministrstev pridobiti podatke ali ocene o kakovosti in učinkovitosti izvajanja občinskih nalog, določenih z zakoni. Podatke oziroma ocene o kakovosti, učinkovitosti in obsegu izvedbe posamezne naloge bi moralo ugotavljati posamezno pristojno ministrstvo. Te podatke bi nato Ministrstvo za finance lahko uporabilo pri ugotavljanju povprečnine posameznega leta. Ker kakovosti, učinkovitosti in obsega opravljanja nekaterih nalog zaradi objektivnih okoliščin ni mogoče enostavno oceniti, bi bilo smotrno takšne podatke pridobivati in obravnavati za tiste zakonske naloge, katerih stroški predstavljajo največje deleže med vsemi stroški nalog, določenih z zakoni (na primer otroško varstvo in socialna varnost).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, pristojni organi niso izkazali, da bi v postopku ugotavljanja povprečnine (postopka za leti 2014 in 2015 sta predstavljena v točki 2.1.2 tega poročila) pridobivali in analizirali podatke o kakovosti in učinkovitosti izvajanja občinskih nalog, določenih z zakoni, izpostavljali pa so tveganja, da kakovost in učinkovitost izvajanja nalog, določenih z zakoni, vplivata na stroške nalog, določenih z zakoni, in da bi bilo to treba upoštevati pri določitvi povprečnine.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo ne izvaja analiz oziroma ocen o izvajanju zakonsko določenih nalog občin, saj to ne sodi v njegovo pristojnost. Izvajanje sektorskih politik in zakonodaje je v pristojnosti drugih ministrstev. Ministrstva z vidika zasledovanja ciljev, določenih s sektorskimi politikami (strategijami, resolucijami, programi in podobno), vsako na svojem področju ocenjujejo stanje in tudi izvajanje zakonodaje, ki je v pristojnosti občin. Po informacijah, dostopnih Ministrstvu za javno upravo, pa ne izvajajo letnih ocen o tem, kako dobro so občine (tudi v letih 2014 in 2015) izvedle z zakoni določene naloge. Takšne ocene bi zahtevale natančne kriterije ocenjevanja in zapleteno metodologijo, ki bi upoštevala ne le višino sredstev, porabljenih za določen namen, ampak tudi koristi, ki so bile s tem dosežene. Te ocene pa so v javnem sektorju težko empirično dokazljive.

Posamezni predstavniki občin so trdili, da zaradi prenizkih prihodkov od dohodnine ne morejo izvesti vseh nalog, določenih z zakoni, v predpisanem obsegu in kakovosti⁸⁵.

⁸⁵ Odgovori občin na vprašalnik o poslovanju občin, ki je bil 31. 3. 2016 poslan vsem občinam v Republiki Sloveniji in se je v delu nanašal tudi na sistem primerne porabe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Nobena občina ni opozorila, da ji ni uspelo financirati obveznih nalog v zakonsko določenem obsegu.

Ugotovili smo, da ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, in Ministrstvo za finance v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista pridobila podatkov ali analiz, ki bi kazale na kakovost, učinkovitost in obseg izvedbe nalog občin, določenih z zakoni. Iz dokumentov, predvsem zapisnikov pogajanj, ki se nanašajo na določitev povprečnine za leti 2014 in 2015, izhaja, da so predstavniki vlade menili, da posamezne občine izvajajo določene naloge v nadstandardnem obsegu. Hkrati pa so posamezni predstavniki občin trdili, da ne morejo izvesti vseh nalog, določenih z zakoni, v predpisanem obsegu in kakovosti. Iz zapisnikov pogajanj in drugih dokumentov ne izhaja, da bi ena ali druga stran izvedla kakršnokoli analizo, ki bi dokazovala njene trditve.

Pogajanja o višini povprečnine, prav tako pa tudi določitev povprečnine, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, potekala brez informacij o kakovosti, učinkovitosti in obsegu izvedbe nalog, določenih z zakoni. Z upoštevanjem tega dejavnika bi po naši oceni občine spodbujali k boljšemu poslovanju, dodana vrednost sistema primerne porabe pa bi bila večja.

2.1.3.4 Razpoložljivost finančnih virov

Podatke o razpoložljivosti finančnih virov je pri določitvi povprečnine treba upoštevati, saj višina povprečnine posredno vpliva na razpoložljivost finančnih virov za delovanje sektorja država.

Preverili smo, ali so pristojni organi v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri določitvi povprečnine upoštevali tudi razpoložljivost finančnih virov (preverjanje upoštevanja finančne vzdržnosti sektorja država). Predpostavili smo, da je dejavnik razpoložljivosti finančnih virov upoštevan, če se je skozi leta ohranjal primerljiv delež sredstev za financiranje primerne porabe v razmerju do vseh zbranih javnih sredstev in/ali do bruto družbenega proizvoda⁸⁶. Ocenjujemo, da je lahko ustrezen kazalnik razpoložljivosti finančnih virov že višina vplačane dohodnine, saj odraža tako javna sredstva kot tudi družbeni proizvod.

Primerjava med določeno povprečnino in 54 odstotki dohodnine je prikazana v točki 2.1.3.4.2 tega poročila, v točki 2.1.3.4.1 tega poročila pa je prikazana primerjava med dejansko vplačanimi 54 odstotki dohodnine za leto, za katero se določa povprečnina, in 54 odstotki dohodnine, kot jih za financiranje primerne porabe določa tretji odstavek 6. člena ZFO-1 (ocenjena dohodnina).

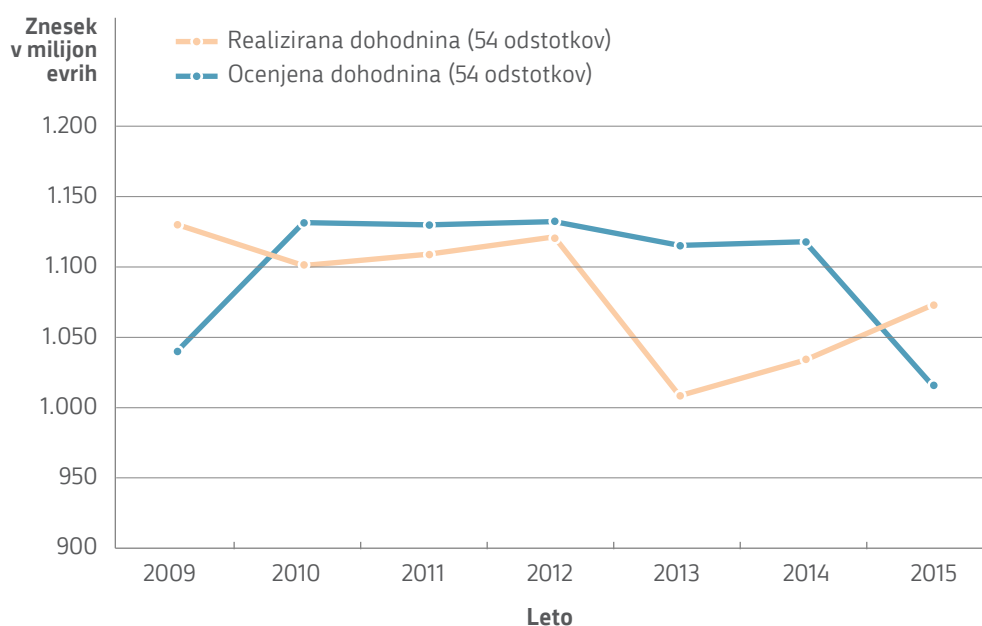
⁸⁶ Ob predpostavki, da se naloge občin ne spreminjajo.

2.1.3.4.1 Razlika med ocenjeno dohodnino in realizirano dohodnino

ZFO-1 v tretjem odstavku 6. člena določa, da so vir financiranja občin prihodki od 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom. Tako ugotovljenih 54 odstotkov dohodnine se upošteva pri določitvi virov za financiranje primerne porabe (dohodnina, ki je občinski lasni vir, ali finančna izravnava, ki se izplača iz proračuna države). Izpostavljamo, da tako ugotovljena dohodnina ni enaka vplačani dohodnini, iz katere se občinam v posameznem letu izplačujejo sredstva za financiranje primerne porabe. V nadaljevanju za dohodnino, kot jo določa tretji odstavek 6. člena ZFO-1, uporabljamo izraz ocenjena dohodnina, saj ocenjujemo, da bi se pri določitvi virov financiranja primerne porabe morala čim boljje oceniti pričakovana vplačila dohodnine v letu, za katero se določa primerna poraba.

Na sliki 15 so za obdobje od leta 2009 do leta 2015 prikazani podatki o 54 odstotkih ocenjene dohodnine in 54 odstotkih dohodnine, vplačane v letu, za katero se izplačuje primerna poraba.

Slika 15: 54 odstotkov ocenjene dohodnine in 54 odstotkov realizirane dohodnine



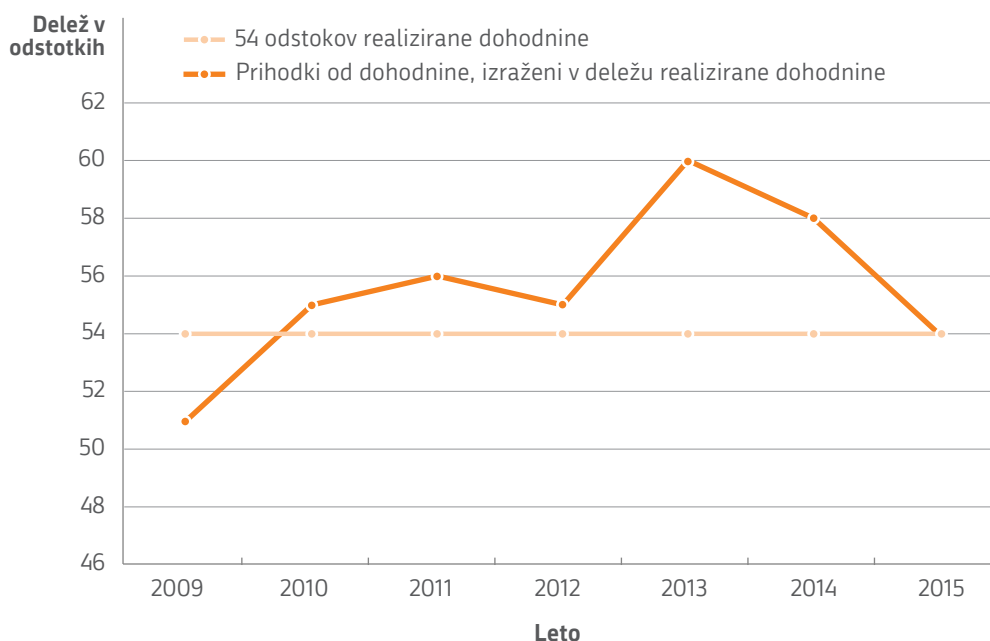
Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 15 je razvidno, kako se je ocenjena dohodnina razlikovala od realizirane dohodnine. Ocenjena dohodnina je bila leta 2009 nižja od realizirane dohodnine. V naslednjih letih do leta 2014 je bila višja, v letu 2013 za več kot 10 odstotkov, v letu 2015 pa je bila spet nižja od realizirane dohodnine.

Razlika med ocenjeno dohodnino, ki se upošteva za določitev virov financiranja primerne porabe in s tem določitev finančne izravnave, in realizirano dohodnino pomeni, da finančna izravnava ne prikazuje dejanskega vpliva, ki ga ima določitev višine povprečnine na državni proračun, ampak ocenjeni vpliv.

Dejanski vpliv na proračun izkazuje razlika med sredstvi, ki so pripadla občinam iz sistema primerne porabe, in realizirano dohodnino oziroma 54 odstotki dohodnine, vplačane v letu, za katero se izplačuje primerna poraba. Natančneje je to razvidno s slike 16, ki prikazuje prihodke občin od dohodnine, izražene v deležu glede na realizirano dohodnino.

Slika 16: 54 odstotkov realizirane dohodnine in prihodki od dohodnine



Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 16 je razvidno, da so prihodki od dohodnine v obdobju od leta 2010 do leta 2015 presegli 54 odstotkov realizirane dohodnine. Država je v obdobju od leta 2010 tudi s sredstvi, ki niso izhajali iz 54 odstotkov realizirane dohodnine, financirala primerno porabo občin. Največ drugih virov je za financiranje primerne porabe namenila v letih 2013 in 2014.

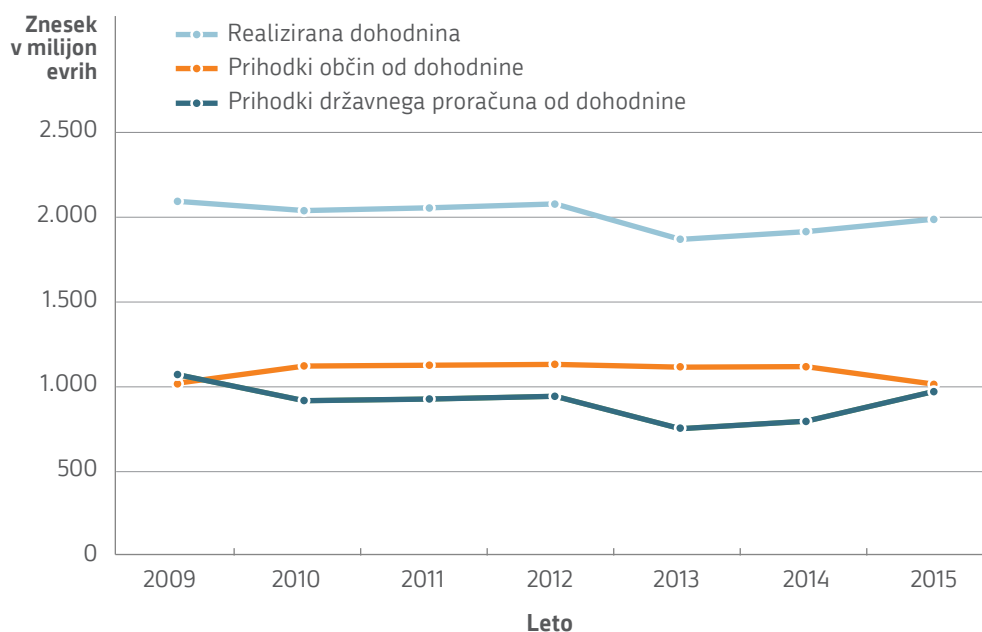
2.1.3.4.2 Primerjava med določeno povprečnino, dohodnino in stroški nalog

Določilo tretjega odstavka 6. člena ZFO-1 o 54 odstotkih ocenjene dohodnine lahko razumemo kot referenčno izhodišče, ki se ga v postopek ugotavljanja povprečnine neposredno ne vključuje. Vlada pa mora razpoložljivost finančnih virov upoštevati pri oblikovanju državnega proračuna, saj določitev primerne porabe, ki odstopa od 54 odstotkov realizirane dohodnine, pomeni več ali manj razpoložljivih sredstev za preostala področja, ki se financirajo z javnimi sredstvi.

Na sliki 17 je prikazana celotna realizirana dohodnina, razdeljena na prihodke občin od dohodnine⁸⁷ in prihodke državnega proračuna od dohodnine.

⁸⁷ Brez finančne izravnave.

Slika 17: Realizirana dohodnina, razdeljena na prihodke občin od dohodnine in prihodke državnega proračuna od dohodnine



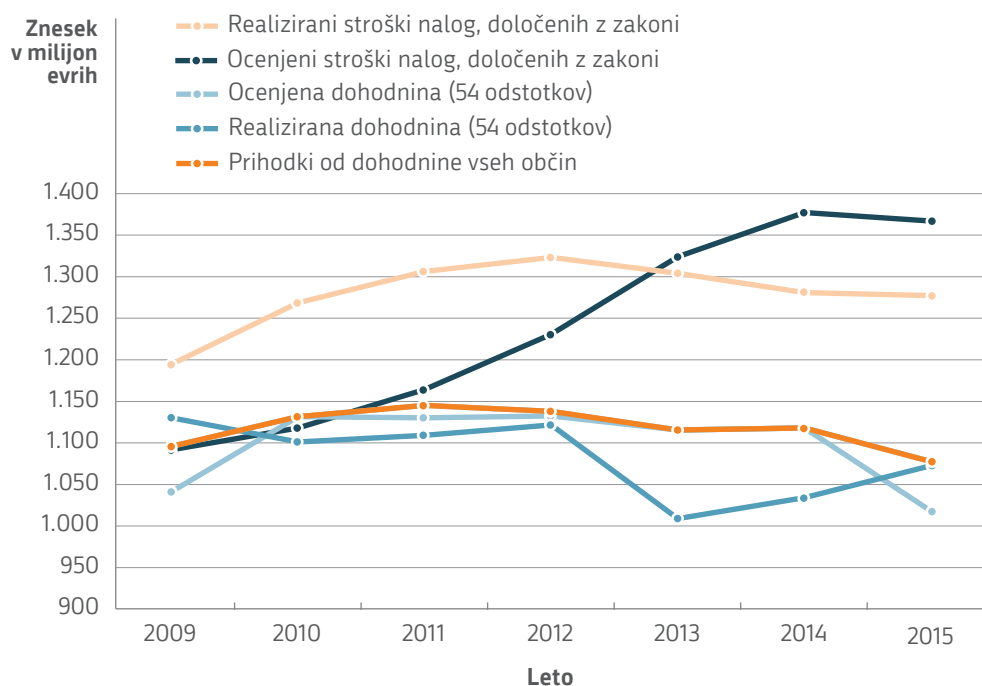
Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 17 je razvidno, da se je obseg prihodkov državnega proračuna od dohodnine od leta 2009 do leta 2015 gibal enako kot celotna realizirana dohodnina (večja znižanja v primerjavi s preteklim letom so bila v letih 2010 in 2013). Gibanje prihodkov občin od dohodnine brez finančne izravnave pa v tem obdobju ni sledilo gibanju realizirane dohodnine (v letu 2010 so se prihodki občin od dohodnine celo povečali, v letu 2013 pa ni bilo večjih sprememb).

Na sliki 18 prikazujemo primerjavo med prihodki od dohodnine vseh občin z ocenjenimi in realiziranimi finančnimi viri in z ocenjenimi stroški⁸⁸ in realiziranimi stroški nalog, določenih z zakoni. Primerjava je podana, da bi prikazali korelacijo oziroma ujemanje prihodkov od dohodnine z različnimi dejavniki.

⁸⁸ Ocenjeni stroški so pretekli stroški, povečani za inflacijo, kot izhaja iz metodologije za izračun povprečnine, ob predpostavki, da ni prišlo do sprememb nalog (izračunana povprečnina).

Slika 18: Primerjava korelacije prihodkov od dohodnine z ocenjenimi in realiziranimi finančnimi vir in z ocenjenimi in realiziranimi stroški nalog, določenih z zakoni



Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 18 je razvidno, da so bili v obdobju od leta 2009 do leta 2015 prihodki od dohodnine v največji korelaciji z ocenjeno dohodnino (tretji odstavek 6. člena ZFO-1). S slike je še razvidno, da so bili ocenjeni stroški nalog, določenih z zakoni, v letu 2014 za več kot 10 odstotkov višji od realiziranih, prav tako je bila ocenjena dohodnina za več kot 10 odstotkov višja od realizirane.

V zapisnikih sestankov pogajanj so glede dohodnine navedeni zgolj posamezni komentarji, da so se sredstva dohodnine znižala, pri čemer je bilo predvsem pri ugotavljanju povprečnine za leto 2015 izpostavljeno, da je bila vplačana dohodnina leta 2013 znatno nižja kot predhodna leta. Znesek ocenjene dohodnine je izkazan v tabelah, ki jih Ministrstvo za finance objavi po določitvi povprečnine, saj je treba ugotoviti, iz katerih virov (dohodnina in državni proračun) bo treba financirati primerno porabo.

Ugotovili smo, da je bila višina povprečnine v letih 2014 in 2015 določena tako, da so prihodki od dohodnine v največji meri sledili ocenjeni dohodnini (kar je razvidno s slike 18). Razpoložljivost finančnih virov je imela v obdobju, na katero se nanaša revizija, ne glede na dejstvo, da predpisan postopek v ospredje postavlja upoštevanje stroškov nalog, določenih z zakoni, ključno vlogo pri določanju višine povprečnine. Ocenili smo, da so pristojni organi ravnali učinkovito v delu, ko pri določitvi povprečnine v obravnavanem obdobju niso dali velikega poudarka izračunani povprečnini⁸⁹.

⁸⁹ Ob predpostavki, da se obseg predpisanih občinskih nalog v obravnavanem obdobju ni povečeval.

S tem so izkazali enako obravnavo vseh sektorjev država pri delitvi odgovornosti za vodenje ekonomske in fiskalne politike v Republiki Sloveniji z vidika vzdržnosti javne porabe v obdobju varčevanja.

Ocenjeni stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine, kot jih določa tretji odstavek 6. člena ZFO-1, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znatno odstopali od realiziranih stroškov oziroma realizirane dohodnine.

Na podlagi navedenega ocenjujemo, da bi bilo treba proučiti možnosti izboljšanja izračuna ocen, tako da bi pridobili boljše napovedi stanj in s tem boljše podlage za določitev primernih sredstev za financiranje nalog občin, določenih z zakoni.

2.1.3.5 Sodelovanje z občinami in upoštevanje njihovega mnenja

Sodelovanje z občinami je pri določitvi primernih sredstev za financiranje nalog občin, določenih z zakoni, smiselno zagotoviti, ker se s tem pridobijo podatki izvajalcev (občin) o izvajanju in stroških nalog, določenih z zakoni, ki sicer skrbnikom sistema primerne porabe niso dostopni oziroma niso dostopni v celoti.

Preverili smo, ali in kako so pristojni organi sodelovali z občinami pri določitvi povprečnine v obdobju, na katero se nanaša revizija. Predpostavili smo, da je sodelovanje potekalo, če so lahko občine z utemeljenimi predlogi vplivale na določitev višine povprečnine.

Sodelovanje občin pri določanju povprečnine ZFO-1 predvideva v treh določilih. Drugi odstavek 11. člena ZFO-1 določa, da se povprečni stroški za financiranje navedenih nalog določijo z dogovorom, sklenjenim med vlado in reprezentativnimi združenji občin. Prvi odstavek 12. člena ZFO-1 določa, da vlada po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji z uredbo določi metodologijo za izračun povprečnine. Tretji odstavek 12. člena ZFO-1 pa določa, da ministrstvo, pristojno za finance, izračunano povprečnino za prihodnje proračunsko leto in leto, ki mu sledi, pošlje občinam, da najpozneje do 1. 9. tekočega leta dajo svoje mnenje k izračunu.

Ministrstvo za finance v postopku določanja povprečnine te ni izračunalo po metodologiji, ki jo določa uredba. Izpostavljamo, da je bila uredba oziroma metodologija določena na podlagi usklajevanja z občinami, kar pomeni, da neupoštevanje uredbe posredno pomeni neupoštevanje mnenja občin.

Ne glede na to, da niso bili upoštevani predpisani roki (povezava s točko 2.1.2.1 tega poročila), so usklajevanja med predstavniki vlade in občin o dogovoru za povprečnino za obe leti potekala. Za leto 2014 je bil dosežen dogovor, prav tako za prvo polovico leta 2015, za drugo polovico leta 2015 pa je bila povprečnina določena brez predhodno sklenjenega dogovora z reprezentativnima združenjema občin. Občine so torej sodelovale v postopku ugotavljanja povprečnine in so imele možnost predstaviti svoja stališča. Kljub tej možnosti in zatrjevanju, da zagotovljena sredstva ne zadoščajo za izvedbo nalog, določenih z zakoni, pa niti reprezentativni združenji občin niti posamezne občine svojih predlogov o višini povprečnine niso podprle na način, da bi pristojnim organom posredovale kakovostno utemeljene podatke ali izvedene analize.

Ugotovili smo, da so pristojni organi v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodelovali z občinami pri določanju povprečnine posameznega leta, pri čemer pa prispevek občin kakor tudi prispevek pristojnih organov ni temeljil na kakovostno utemeljenih podatkih ali izvedenih analizah.

2.1.4 Povzetek ugotovitev in presoja učinkovitosti sistema določitve povprečnine in njegovega izvajanja

Povprečnina predstavlja temelj sistema primerne porabe, saj se na njeni osnovi določi primerna poraba posamezne občine. Kot taka vpliva tako na pripravo občinskih kot tudi državnega proračuna, zato mora biti način njene določitve postopkovno jasen, pregleden ter predvidljiv, vsebinsko pa mora upoštevati dejavnike, ki so glede na namen in učinke povprečnine pomembni.

Pri preverjanju jasnosti in s tem predvidljivosti načina določitve povprečnine smo ugotovili, da podatki, ki jih za določitev povprečnine predvidevajo predpisi, niso jasno določeni. Povprečnina se na podlagi ZFO-1 namreč ugotovi z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih, ki so jih občine namenile za financiranje nalog, ki jih morajo opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, ki ga določajo zakoni. Pripravljalci predpisov pri takšni opredelitvi nalog niso upoštevali, da naloge občin v področni zakonodaji niso določene tako, da bi bilo mogoče stroške za njihovo izvedbo nedvoumno razmejiti na tiste, ki se upoštevajo, in druge stroške. Ugotovili smo, da niti Ministrstvo za finance niti ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, s takšnim seznamom nalog nista razpolagala. Zato tudi pravilnik, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance za izračun povprečnine, takšni opredelitvi nalog ni sledil. Navedeno izhaja tudi iz odločbe ustavnega sodišča U-I-150/15 z dne 10. 11. 2016, s katero je pravilnik razveljavilo. Poleg nedoločenosti podatkov, ki predstavljajo osnovo za določitev povprečnine, smo ugotovili, da tudi postopek določitve povprečnine v predpisih ni določen tako, da bi bilo nedvoumno jasno, kakšno je sosledje dejanj, ki jih predpisi predvidevajo za določitev povprečnine, in kakšen je rok za njihovo izvedbo. Vse navedeno vpliva na to, da deležniki sistema primerne porabe določila predpisov razlagajo različno, manj poudarka pa je zato namenjenega analizam podatkov za zagotavljanje samostojnosti in sorazmernosti financiranja občin.

Glede načina določanja povprečnine za leti 2014 in 2015 smo ugotovili, da je bil ta le delno pregleden. Ministrstvo za finance je le delno upoštevalo roke, ki so jih glede postopka določitve povprečnine določali predpisi, prav tako pa povprečnine ni izračunalo po metodologiji, ki jo določa uredba. Ministrstvo za finance niti v letu 2014 niti v letu 2015 ni pregledno izkazalo vseh razlogov za razliko med izračunano povprečnino in določeno povprečnino. Preverili smo podlage za določitev povprečnine v letu 2014 in letu 2015. Ugotovili smo, da je v letu 2014 podlago za določeno povprečnino predstavljal dogovor z reprezentativnima združenjema občin, izhodišča za pogajanja pa povprečnina preteklega leta ter uveljavitev nekaterih predpisov, ki so vplivali na stroške nalog občin, določenih z zakoni. Povprečnina za leto 2015 je bila prvič določena z ZIPRS1415 že leta 2013, brez dogovora z reprezentativnima združenjema občin in na podlagi sprememb tega zakona pa še januarja 2015, in sicer v dveh zneskih (za prvo in drugo polovico leta). Tako določena povprečnina je imela podlago v dogovoru z reprezentativnima združenjema občin, formalno izhodišče pa v povprečnini preteklega leta ter oceni sprejetih interventnih

ukrepov, ki naj bi znižali stroške nalog občin, določenih z zakoni. Iz dokumentov Ministrstva za finance je razvidno, da so bili neformalno upoštevani tudi argumenti glede nadstandardnega izvajanja obstoječih zakonskih nalog občin, manjša vplačana dohodnina in tudi neustreznost sistema določitve povprečnine (na primer določitev stroškov, ki se upoštevajo pri določitvi povprečnine). Ker predvideni učinki interventnih ukrepov niso bili doseženi, je bila povprečnina, predvidena za drugo polovico leta 2015, spremenjena, pri čemer soglasje z reprezentativnima združenjema občin ni bilo doseženo.

Dejavniki, ki bi se po naši oceni morali upoštevati pri določitvi povprečnine, in dejavniki, ki so bili upoštevani v predpisih ter postopkih določanja povprečnine za leti 2014 in 2015, so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Dejavniki, ki bi se po naši oceni morali upoštevati pri določitvi povprečnine, in dejavniki, ki so bili upoštevani v predpisih ter postopkih določanja povprečnine za leti 2014 in 2015

Dejavnik	Določeno v predpisih, ki urejajo določitev povprečnine	Upoštevano pri določitvi povprečnine za leti 2014 in 2015
Povprečnina preteklega leta	Ne	Da
Stroški nalog	Da	Delno
Kakovost in učinkovitost izvajanja nalog	Ne	Ne
Razpoložljivost finančnih virov	Ne ¹⁾	Da
Mnenje občin	Da	Delno

Opomba: ¹⁾ Dolžnost upoštevanja razpoložljivih finančnih virov izhaja iz drugih predpisov (na primer 148. člen ustave, ZFisP).

Ugotovili smo, da je v obeh letih izhodišče pri določanju povprečnine predstavljala povprečnina preteklega leta, ki je predpisi pri določanju povprečnine ne določajo. Določitev povprečnine tako v letu 2014 kot tudi v letu 2015 je bila kljub drugače formalno izkazanim podlagam najbolj pogojena z razpoložljivimi finančnimi viri. Hkrati pa stroški nalog, določenih z zakoni, niso bili izhodišče ali dejavnik, ki bi izkazano vplival na določitev povprečnine v letih 2014 in 2015. Kakovost in učinkovitost izvajanja občinskih nalog formalno nista bili upoštevani v postopkih določanja povprečnine za leti 2014 in 2015. Iz dokumentov, pripravljenih v postopkih določanja povprečnine za ti dve leti, izhajajo pomisleki glede kakovosti izvajanja nalog občin ter navedbe o nadstandardnem izvajanju nalog, določenih z zakoni, pri čemer pa ne ena ne druga stran teh navedb ni utemeljila s kakršnokoli analizo, ki bi temeljila na preverljivih podatkih. Občine so lahko v letu 2014 kot tudi v letu 2015 prek reprezentativnih združenj občin vplivale na višino določene povprečnine.

Na podlagi navedenega smo ocenili, da vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso zagotovili učinkovitega sistema določitve povprečnine. Sistem zaradi nejasnosti predpisov glede upoštevanja stroškov nalog in vrstnega reda postopkov ni bil dovolj pregleden. Sistem ni neposredno vključeval upoštevanja finančne vzdržnosti javnih financ. Prav tako ni spodbujal občin k učinkovitemu poslovanju, saj je temeljil na upoštevanju preteklih realiziranih stroškov za naloge, določene z zakoni, ob tem pa ni vključeval podatkov o kakovosti in učinkovitosti izvajanja nalog. Z upoštevanjem finančne vzdržnosti javnih financ ter kakovosti in učinkovitosti izvajanja nalog bi bila dodana vrednost sistema primerne porabe večja.

Ocenili pa smo tudi, da so bili vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, delno učinkoviti pri izvajanju sistema določitve povprečnine. Čeprav niso v celoti sledili predpisanim postopkom določitve povprečnine in niso kakovostno utemeljili razlogov za odstopanja ter niso vodili pregleda predpisanih občinskih nalog, so si prizadevali, da so v danih finančnih okoliščinah prihodki občin od dohodnine upoštevali razpoložljivost finančnih virov.

2.2 Primerna poraba

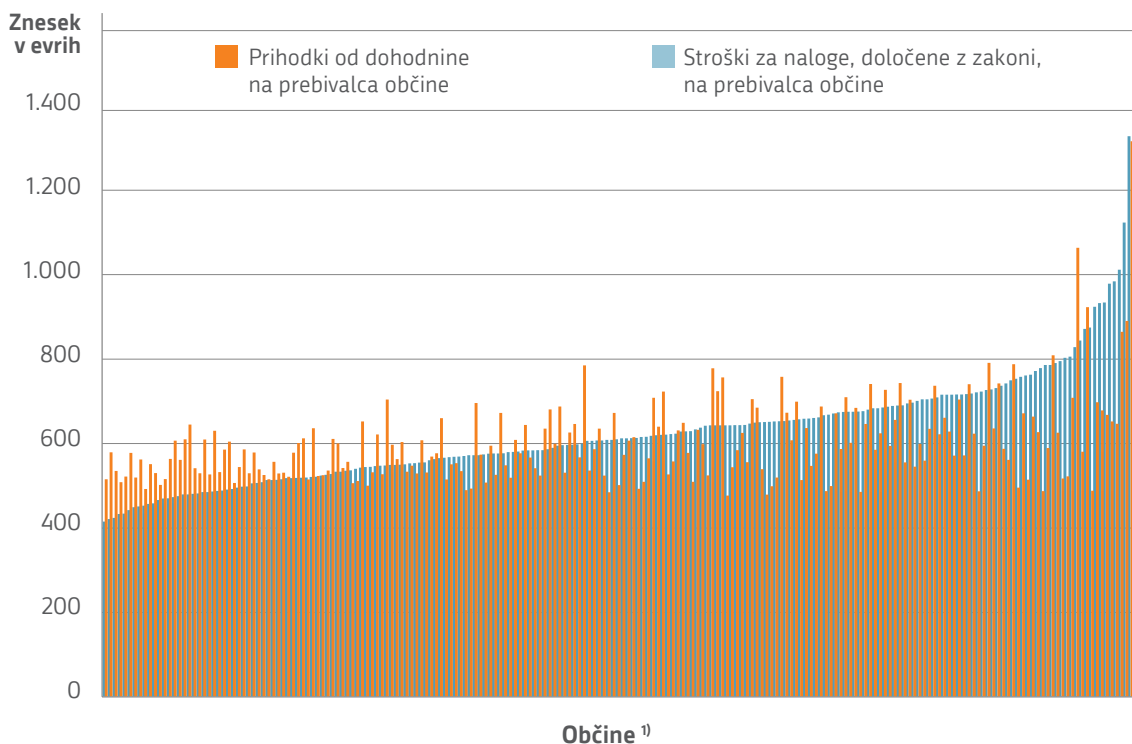
Raznolikost občin v Republiki Sloveniji vpliva na način izvajanja njihovih nalog, s tem pa tudi na finančna sredstva, ki so za to potrebna. Preverili smo, ali sistem primerne porabe ustrezno upošteva objektivne razlike med občinami. Preveritev smo izvedli z analizo stroškov občinskih nalog, določenih z zakoni, in pripadajočih sredstev iz sistema primerne porabe. Občinske naloge, določene z zakoni, kot izhajajo iz pravilnika, smo združili v skupine glede na njihovo vsebino (infrastruktura, šport in kultura, šole in vrtci, plače, okolje in prostor), občine pa v skupine po skupnih značilnostih (mestne občine, občine z veliko površino, zelo majhne občine po številu prebivalcev). Obravnavali smo tudi, ali in kako je ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, utemeljilo vpliv, upravičenost in popolnost obstoječih korekcijskih faktorjev.

Sistem primerne porabe naj bi zagotovil sredstva v višini, ki bi omogočala čim bolj enako raven zagotavljanja zakonsko določenih nalog občin za vse prebivalce Republike Slovenije. S tem namenom se za vsako leto določi povprečnina, ki predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje nalog, določenih z zakoni. Na podlagi določene povprečnine Ministrstvo za finance izračuna primerno porabo posamezne občine po enačbi iz 13. člena ZFO-1, kot zmnožek povprečnine in števila prebivalcev občine (slika 7). Pri tem se uporabijo tudi korekcijski faktorji, ki naj bi zagotovili upoštevanje nekaterih objektivnih značilnosti, ki lahko vplivajo na strošek posamezne občine za izvajanje z zakonom določenih nalog (dolžina lokalnih cest in javnih poti na prebivalca, površina občine na prebivalca, delež prebivalcev občine, mlajših od 15 let, in delež prebivalcev občine, starejših od 65 let). ZFO-1 skuša z določili o upoštevanju korekcijskih faktorjev pri izračunu primerne porabe občinam zagotoviti toliko sredstev, ki naj bi omogočala čim bolj enako raven zagotavljanja nalog. ZFO-1 za določanje višine sredstev, ki pripada posamezni občini, določa še izračun primerne obsega sredstev po enačbi iz 13.a člena ZFO-1, pri razporejanju virov pa solidarnostno izravnano in dodatno solidarnostno izravnano.

Solidarnostna izravnava, ki jo določa tretji odstavek 14. člena ZFO-1, prerazporedi sredstva od dohodnine (slika 8) v povprečju od tistih občin, katerih vplačana dohodnina na prebivalca občine je višja, k občinam, katerih vplačana dohodnina na prebivalca občine je nižja. Solidarnostna izravnava tako prerazporedi sredstva od občin, ki s 54 odstotki dohodnine zberejo več sredstev, kot je njihova primerna poraba, k občinam, ki s 54 odstotki dohodnine zberejo manj sredstev, kot je njihova primerna poraba. Sistem primerne porabe tako prek solidarnostne izravnave upošteva socialno strukturo prebivalcev posamezne občine in omogoča enako izhodišče pri določanju primerne porabe posamezne občine, ki je neodvisno od dohodkov prebivalcev posamezne občine.

Na sliki 19 je prikazana primerjava med stroški nalog občin, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine občin v letu 2014. Občine so razporejene naraščajoče od leve proti desni, in sicer od občine z najmanjšimi stroški do občine z največjimi stroški.

Slika 19: Stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine 211 občin¹⁾ v letu 2014



Opomba: ¹⁾ Na sliki ni Občine Ankaran, ki je pričela z delovanjem leta 2015.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

V letu 2014 je bila povprečnina določena v znesku 536 evrov na prebivalca Republike Slovenije. Ministrstvo za finance je na podlagi te povprečnine, ob upoštevanju predpisanih postopkov in korekcijskih faktorjev, izračunalo prihodke od dohodnine, ki pripadajo posamezni občini. S slike 19 je razvidno, da so občine z najnižjimi stroški nalog, določenih z zakoni, iz sistema primerne porabe prejele več sredstev, kot so jih porabile za te naloge. Večina občin je prejela manj sredstev, kot so znašali njihovi stroški za izvedbo nalog, določenih z zakoni.

V revizijskem poročilu *Ureditev področja občin*⁹⁰ smo za obdobje od leta 2007 do leta 2010 predstavili, da:

- razvitost občin v povprečju narašča s povečevanjem števila prebivalcev občin in
- manjše občine v povprečju pridobijo manj lastnih davčnih virov brez dohodnine in drugih lastnih virov, kar pomeni, da so bolj odvisne od prihodkov od dohodnine in finančne izravnave.

⁹⁰ Št. 320-17/2010/110 z dne 5. 3. 2012.

Da bi preverili, ali so pristojni državni organi v obdobju, na katero se nanaša revizija, primerno obravnavali morebitne objektivne razlike med občinami, smo najprej obravnavali stroške nalog, določenih z zakoni, različnih skupin občin po posameznih področjih delovanja občin.

2.2.1 Stroški občin za plače, vzdrževanje cest, šport in kulturo, predšolsko vzgojo, socialno varstvo, okolje in prostor ter druge naloge

Preverili smo, ali imajo občine z določenimi skupnimi značilnostmi bistveno drugačne stroške za naloge, določene z zakoni, od preostalih občin. Razlogi za različne stroške pri opravljanju enakih nalog med občinami so lahko naslednji:

- občine izvajajo naloge, določene z zakoni, v različnem obsegu ali kakovosti;
- občine izvajajo naloge, določene z zakoni, različno učinkovito, kar pomeni, da za nalogo, izvedeno v enakem obsegu in kakovosti, porabijo različen obseg sredstev;
- občine imajo različne objektivne okoliščine (naravne ali družbene danosti), ki povzročijo, da za nalogo, določeno z zakonom, izvedeno v enakem obsegu, kakovosti in enako učinkovito, porabijo različen obseg sredstev.

Od navedenih možnih razlogov za različne stroške občin pri opravljanju enakih nalog smo obravnavali le zadnjega, pri tem pa nismo izločili vplivov prvih dveh razlogov, kar je treba upoštevati pri razlagi rezultatov.

Za potrebe primerjave smo občine razporedili v naslednje skupine:

- mestne občine; to so občine, ki imajo praviloma nadpovprečno število in gostoto prebivalcev; v letu 2014 je bilo takšnih občin 11;
- občine z več kot 20.000 prebivalci in/ali z gostoto prebivalstva, večjo kot 200 prebivalcev na kvadratni kilometer površine občine; to so občine, ki imajo podobne značilnosti glede števila ali gostote prebivalcev kot mestne občine; v letu 2014 je bilo takšnih občin 22;
- občine z manj kot 2.000 prebivalci in/ali z gostoto prebivalstva manjšo kot 30 prebivalcev na kvadratni kilometer površine občine; to so občine, ki so praviloma najmanjše in so tudi redko naseljene; v letu 2014 je bilo takšnih občin 42;
- preostale občine, to so občine, ki glede na število prebivalcev in gostoto prebivalcev ne izstopajo; v letu 2014 je bilo takšnih občin 136.

Upoštevaje opredelitev podprogramov v pravilniku smo obravnavali stroške občin za:

- lokalno samoupravo,
- promet, prometno infrastrukturo in komunikacije,

- kulturo, šport in nevladne organizacije,
- izobraževanje,
- socialno varstvo,
- varovanje okolja in naravne dediščine ter prostorsko načrtovanje in stanovanjsko-komunalno dejavnost in
- ostalo.

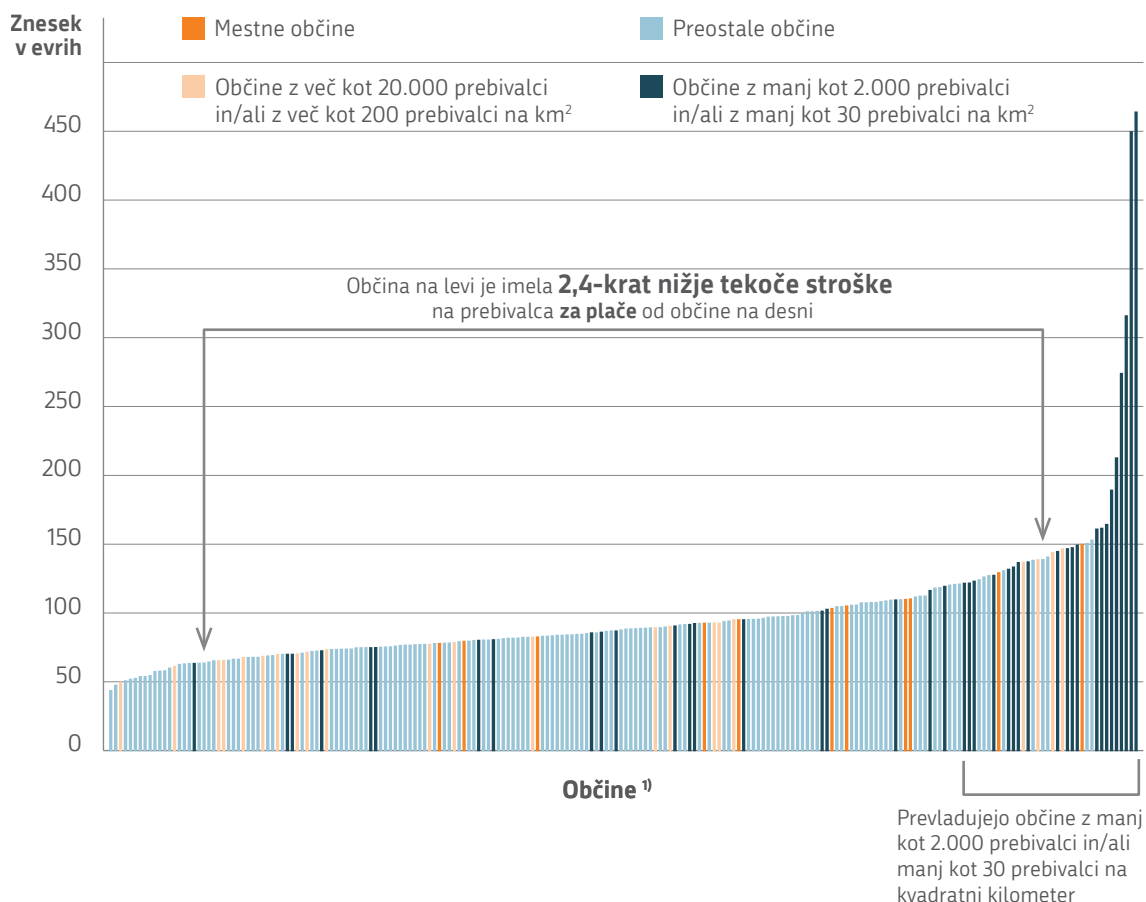
Pri štirih skupinah stroškov (slika 20, slika 22, slika 25 in slika 26) od sedmih smo prikazali, da imajo občine z določenimi skupnimi značilnostmi značilno drugačne stroške za naloge, določene z zakoni, od preostalih občin⁹¹.

Na sliki 20 so prikazani stroški občin za naloge, določene z zakoni, na področju lokalne samouprave, kar vključuje predvsem plače⁹².

⁹¹ V točki 2.2.1 tega poročila so na slikah prikazani povprečni stroški občin za obdobje od leta 2009 do leta 2014. Na teh slikah ni podatkov za Občino Ankaran, ki je začela delovati 1. 1. 2015, in Občino Mirna, ki je začela delovati v letu 2011. Občine so razporejene naraščajoče od leve proti desni, od občine z najmanjšimi do občine z največjimi stroški.

⁹² Iz podatkov o realiziranih odhodkih občin v obdobju od leta 2009 do leta 2014 izhaja, da so izdatki za plače v povprečju predstavljali 75 odstotkov izdatkov za lokalno samoupravo.

Slika 20: Povprečni stroški nalog občin, določenih z zakoni, za lokalno samoupravo v obdobju od leta 2009 do leta 2014 na prebivalca občine na leto



Opomba: ¹⁾ Na sliki ni prikazana Občina Kostel, ki je imela te stroške višje od 500 evrov na prebivalca.

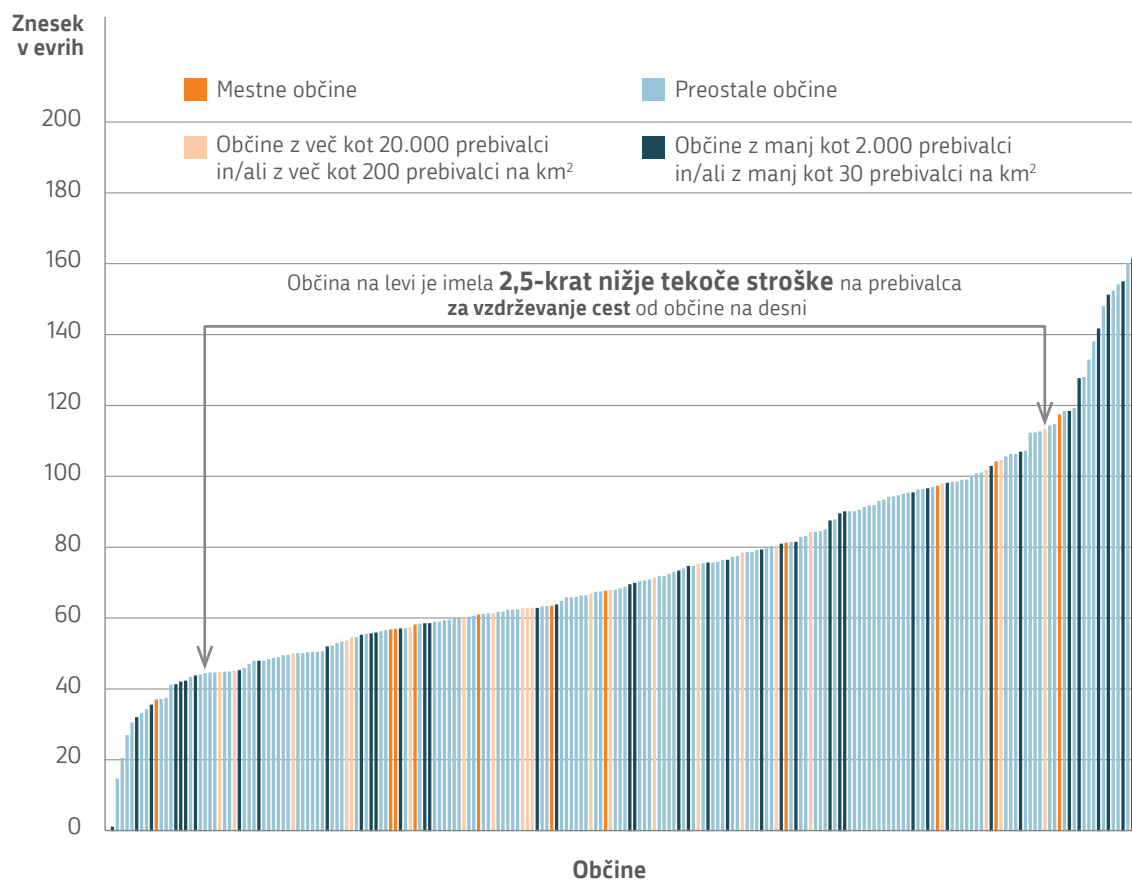
Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 20 izhaja, da je imela skupina občin z manj kot 2.000 prebivalci in/ali manj kot 30 prebivalci na kvadratni kilometer v povprečju višje stroške za lokalno samoupravo (predvsem plače) kot preostale občine. Občina, ki je na sliki 20. z leve⁹³, je imela 2,4-krat nižje stroške za plače od občine, ki je na sliki 20. z desne (od 209 občin).

Na sliki 21 so prikazani stroški občin za naloge, določene z zakoni, na področju prometa, prometne infrastrukture in komunikacij, kar vključuje predvsem vzdrževanje cest.

⁹³ Kar pomeni, da je na zgornji meji 10 odstotkov občin z najnižjimi stroški za lokalno samoupravo.

Slika 21: Povprečni stroški nalog občin, določenih z zakoni, za promet, prometno infrastrukturo in komunikacije v obdobju od leta 2009 do leta 2014 na prebivalca občine na leto

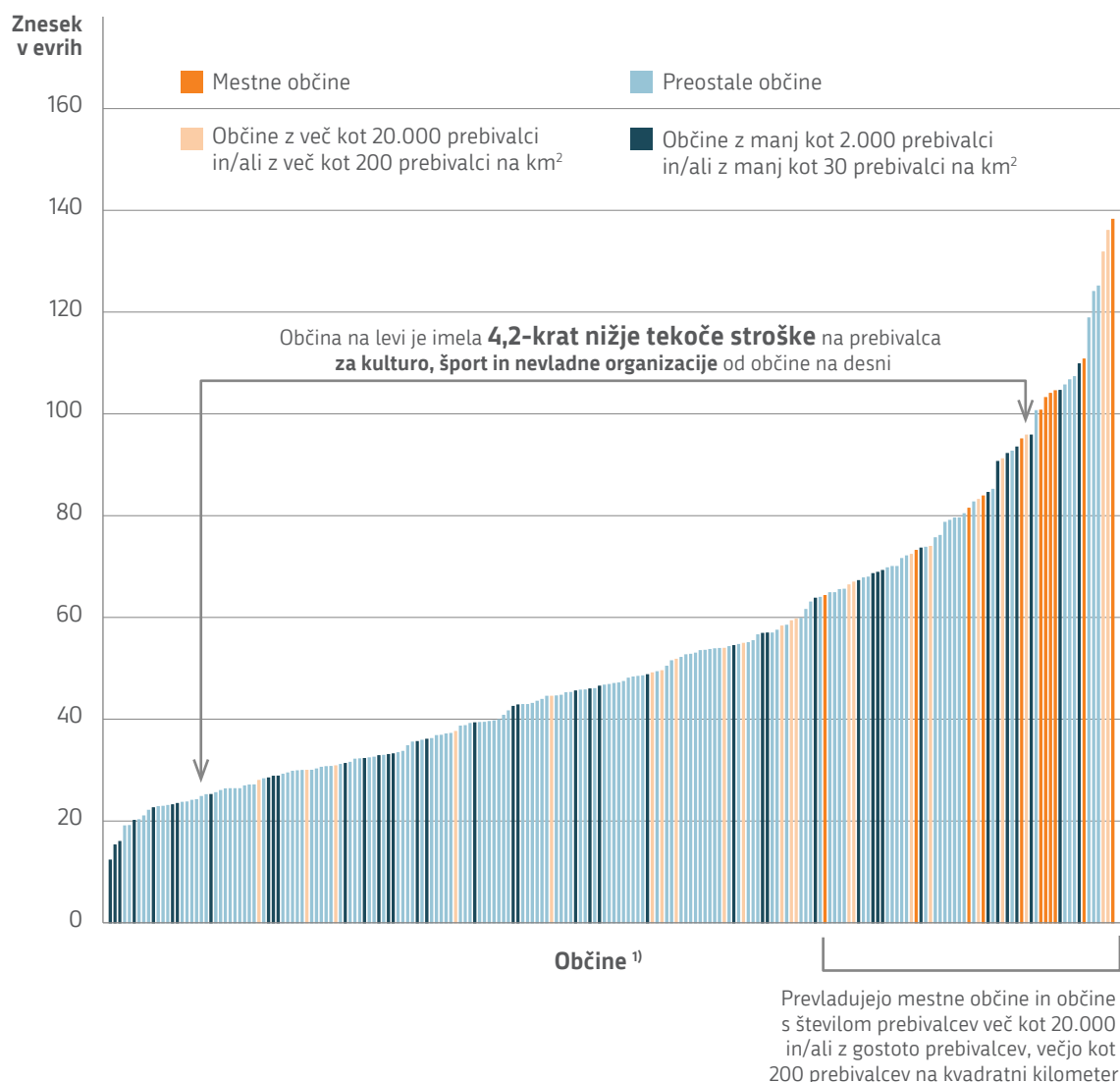


Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 21 ni razvidno, da bi posamezna obravnavana skupina občin imela značilno različne stroške nalog, določenih z zakoni, za vzdrževanje cest od drugih občin. Občina, ki je na sliki 20. z leve, je imela 2,5-krat nižje stroške za vzdrževanje cest od občine, ki je na sliki 20. z desne (od 210 občin).

Na sliki 22 so prikazani stroški občin za naloge, določene z zakoni, na področju kulture, športa in nevladnih organizacij.

Slika 22: Povprečni stroški nalog občin, določenih z zakoni, za kulturo, šport in nevladne organizacije v obdobju od leta 2009 do leta 2014 na prebivalca občine na leto



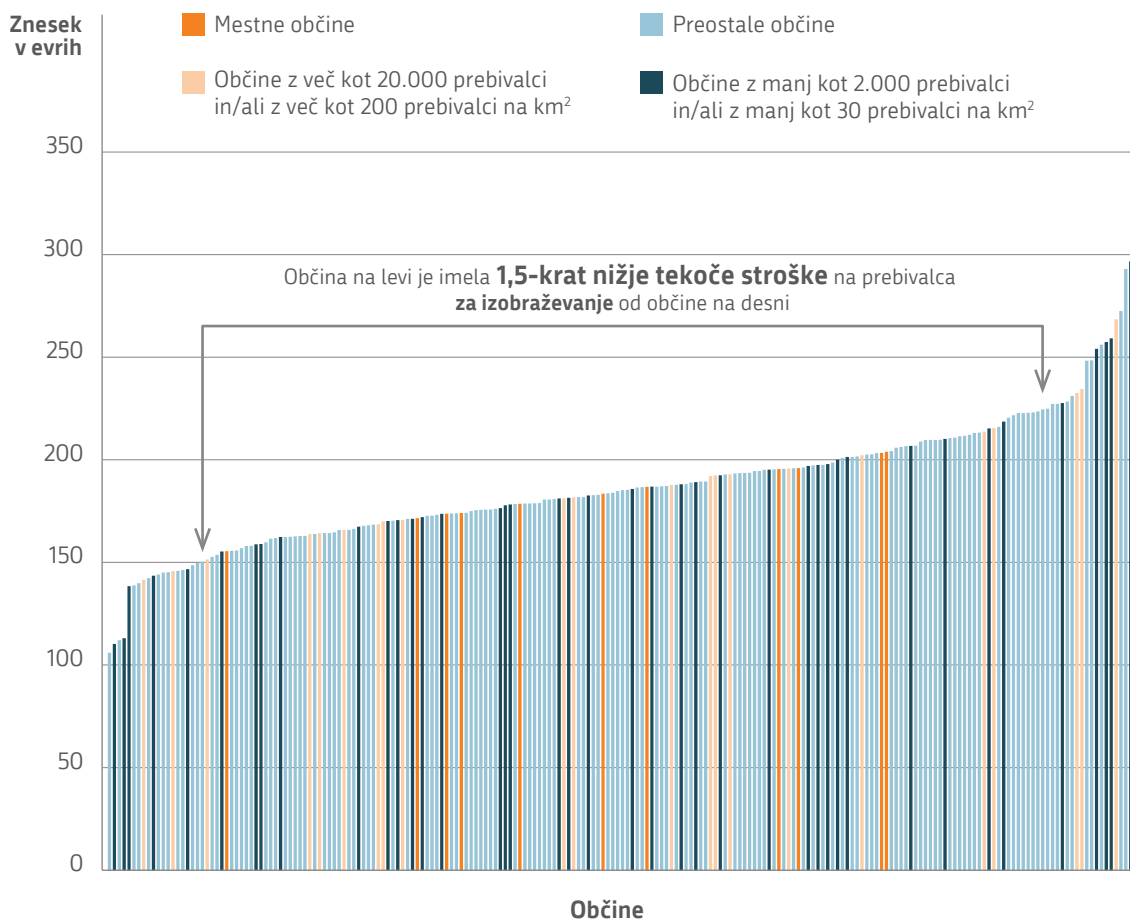
Opomba: ¹⁾ Na sliki ni prikazana Občina Hodoš, ki je imela te stroške višje od 160 evrov na prebivalca.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 22 je razvidno, da imata skupina mestnih občin in skupina občin s številom prebivalcev več kot 20.000 in/ali gostoto prebivalcev, večjo kot 200 prebivalcev na kvadratni kilometer, značilno višje stroške od drugih občin za izvajanje nalog, določenih z zakoni, na področju kulture, športa in nevladnih organizacij. Občina, ki je na sliki 20. z leve, je imela 4,2-krat nižje stroške za kulturo, šport in nevladne organizacije od občine, ki je na sliki 20. z desne (od 209 občin).

Na sliki 23 so prikazani stroški občin za naloge, določene z zakoni, na področju izobraževanja, predvsem za predšolsko vzgojo.

Slika 23: Povprečni stroški nalog občin, določenih z zakoni, za izobraževanje v obdobju od leta 2009 do leta 2014 na prebivalca občine na leto

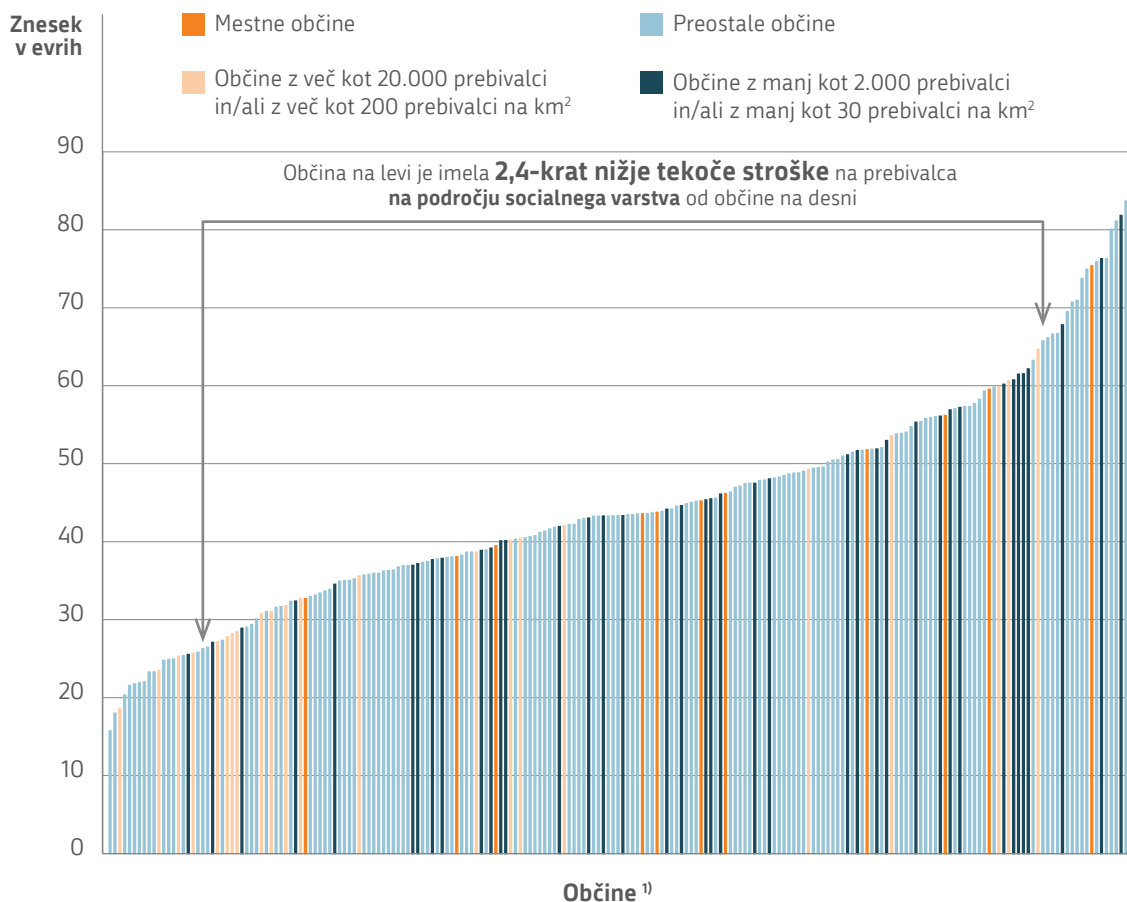


Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 23 ni razvidno, da bi posamezna obravnavana skupina občin imela značilno različne stroške nalog, določenih z zakoni, na področju izobraževanja od drugih občin. Občina, ki je na sliki 20. z leve, je imela 1,5-krat nižje stroške za izobraževanje od občine, ki je na sliki 20. z desne (od 210 občin).

Na sliki 24 so prikazani stroški občin za naloge, določene z zakoni, na področju socialnega varstva.

Slika 24: Povprečni stroški nalog občin, določenih z zakoni, za socialno varstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2014 na prebivalca občine na leto



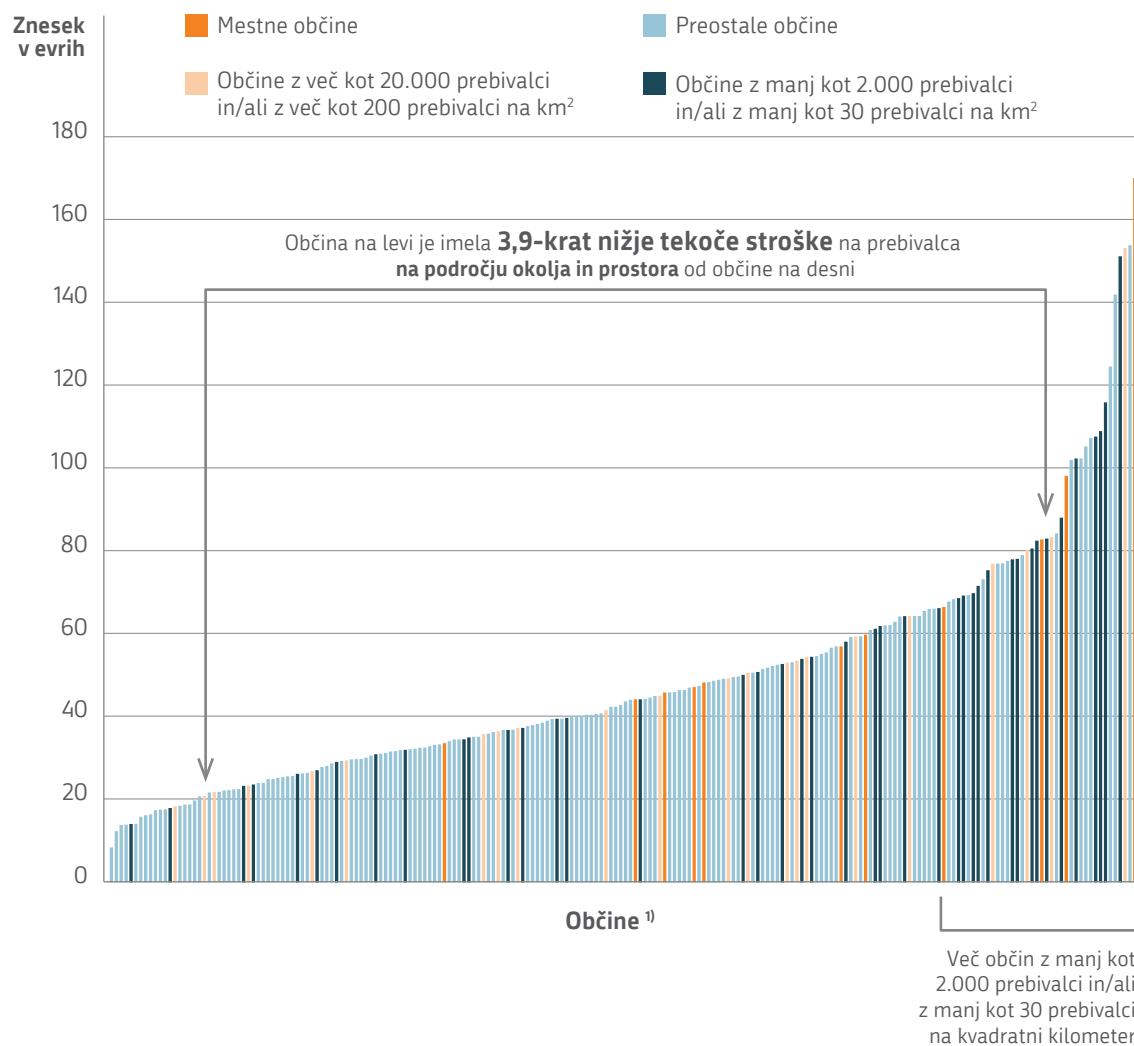
Opomba: ¹⁾ Na sliki ni Občine Osilnica, ki je imela te stroške višje od 90 evrov na prebivalca.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 24 ni razvidno, da bi posamezna obravnavana skupina občin imela značilno različne stroške od drugih občin na področju socialnega varstva. Občina, ki je na sliki 20. z leve, je imela 2,4-krat nižje stroške na področju socialnega varstva od občine, ki je na sliki 20. z desne (od 209 občin).

Na sliki 25 so prikazani stroški občin za naloge, določene z zakoni, na področju varovanja okolja in naravne dediščine ter prostorskega načrtovanja in stanovanjsko-komunalne dejavnosti (v nadaljevanju: naloge na področju okolja in prostora).

Slika 25: Povprečni stroški nalog občin, določenih z zakoni, na področju okolja in prostora v obdobju od leta 2009 do leta 2014 na prebivalca občine na leto



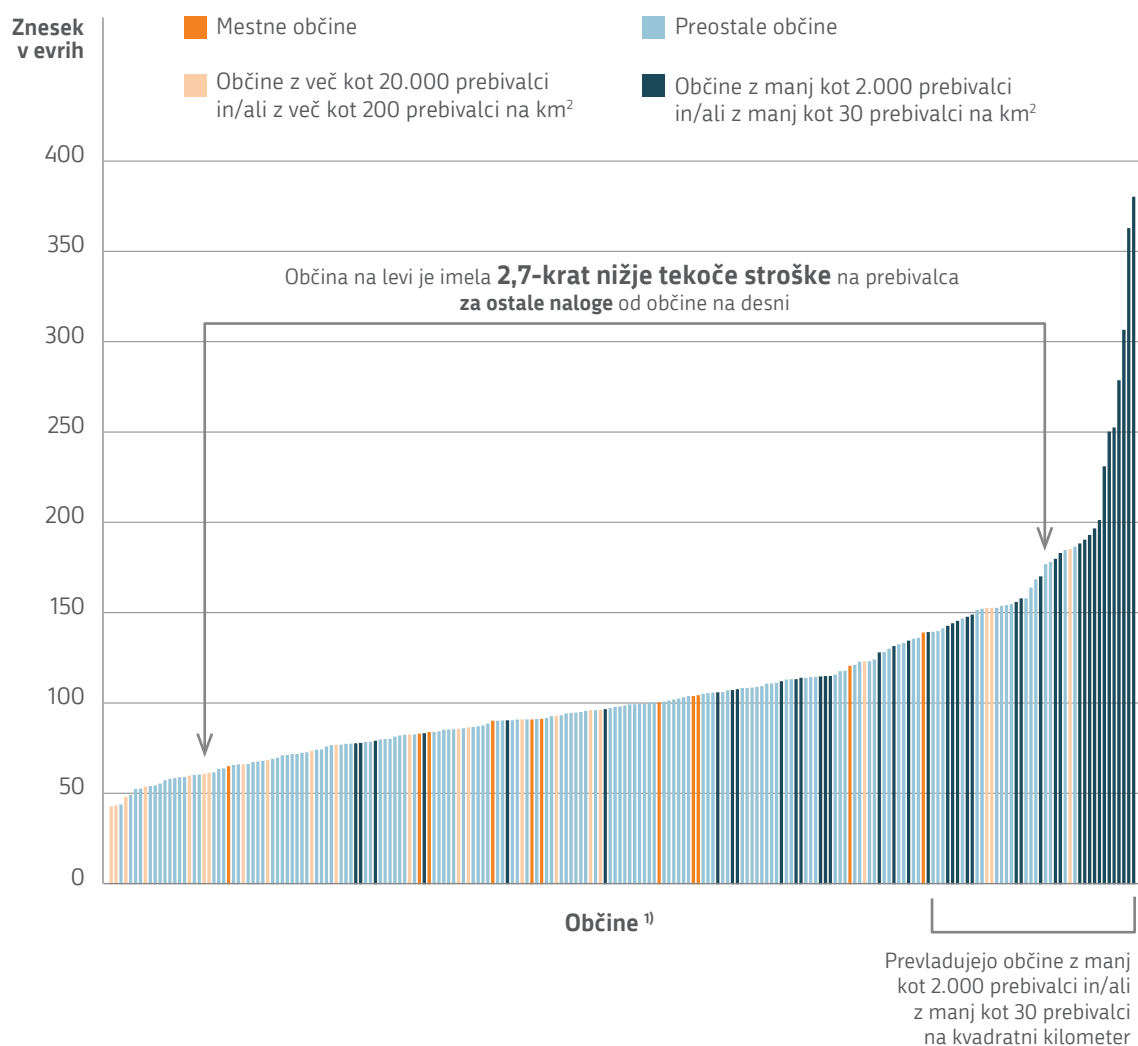
Opomba: ¹⁾ Na sliki ni prikazana Občina Puconci, ki je imela te stroške višje od 180 evrov na prebivalca.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 25 je razvidno, da je imela skupina občin z manj kot 2.000 prebivalci in/ali manj kot 30 prebivalci na kvadratni kilometer v povprečju višje stroške od drugih občin za naloge na področju okolja in prostora. Občina, ki je na sliki 20. z leve, je imela 3,9-krat nižje stroške za naloge na področju okolja in prostora od občine, ki je na sliki 20. z desne (od 209 občin).

Na sliki 26 so prikazani stroški občin za preostale naloge občin, določenih z zakoni (naloge, ki niso vključene v prejšnjih slikah).

Slika 26: Povprečni stroški drugih nalog občin, določenih z zakoni, v obdobju od leta 2009 do leta 2014 na prebivalca občine na leto



Opomba: ¹⁾ Na sliki ni prikazana Občina Solčava, ki je imela te stroške višje od 400 evrov na prebivalca.

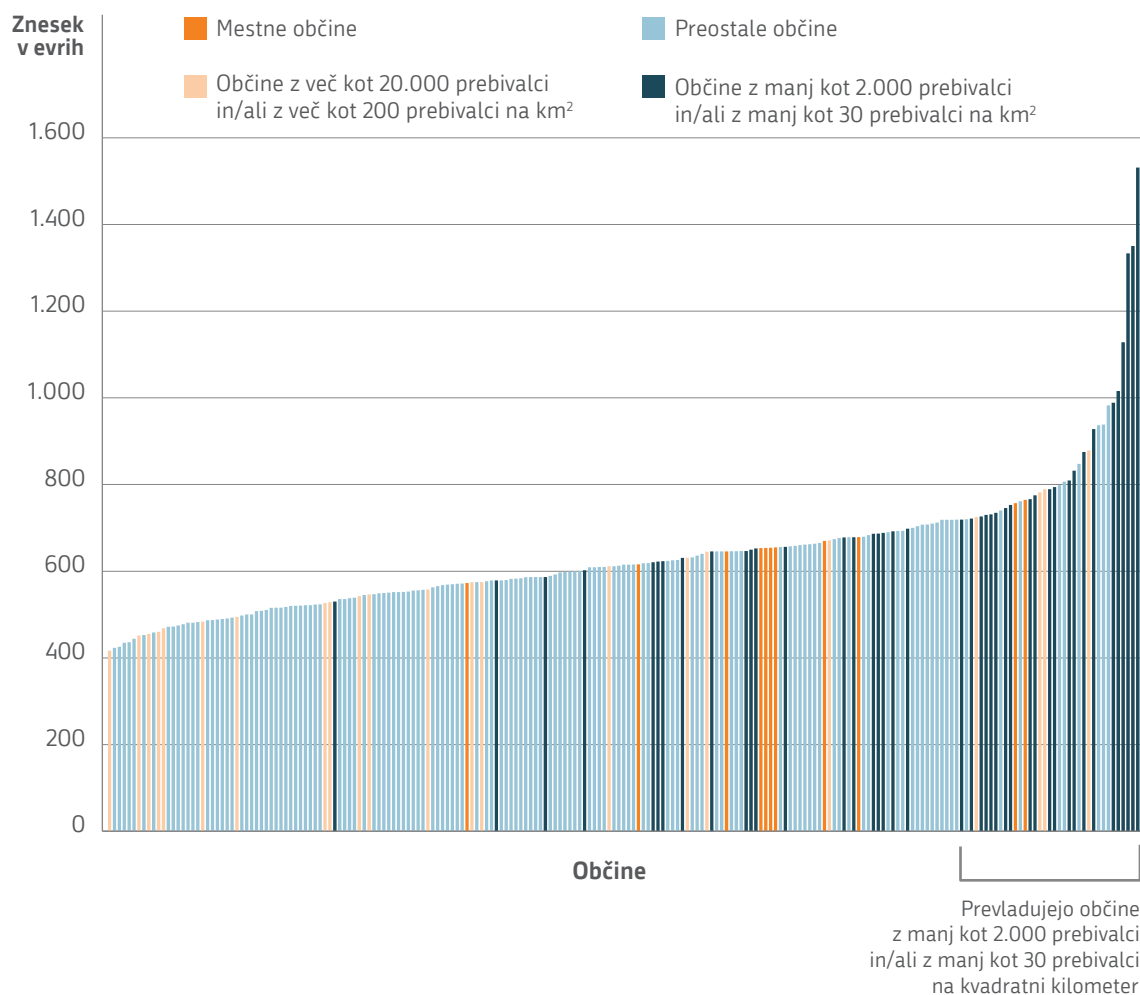
Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 26 je razvidno, da ima skupina občin z manj kot 2.000 prebivalci in/ali manj kot 30 prebivalci na kvadratni kilometer v povprečju višje stroške od drugih občin za ostale naloge. Občina, ki je na sliki 20. z leve, je imela 2,7-krat nižje stroške za ostale naloge od občine, ki je na sliki 20. z desne (od 209 občin).

Od slike 20 do slike 26 je razvidno, da so največje razlike med občinami pri realiziranih stroških (tekočih odhodkih in tekočih transferih) za naloge, določene z zakoni, na področju kulture in športa ter okolja in prostora. Najmanjše pa so razlike pri stroških nalog, določenih z zakoni, na področju izobraževanja. Skupina manjših in redkeje naseljenih občin ima značilno višje stroške za opravljanje nalog, določenih z zakoni, na področju lokalne samouprave in za ostale naloge. Skupini mestnih občin ter večjih in gosteje naseljenih občin pa imata značilno višje stroške nalog, določenih z zakoni, na področju kulture in športa.

Na sliki 27 so prikazani skupni stroški občin za naloge, določene z zakoni, v letu 2014 na prebivalca.

Slika 27: Skupni stroški občin za naloge, določene z zakoni, za leto 2014 na prebivalca

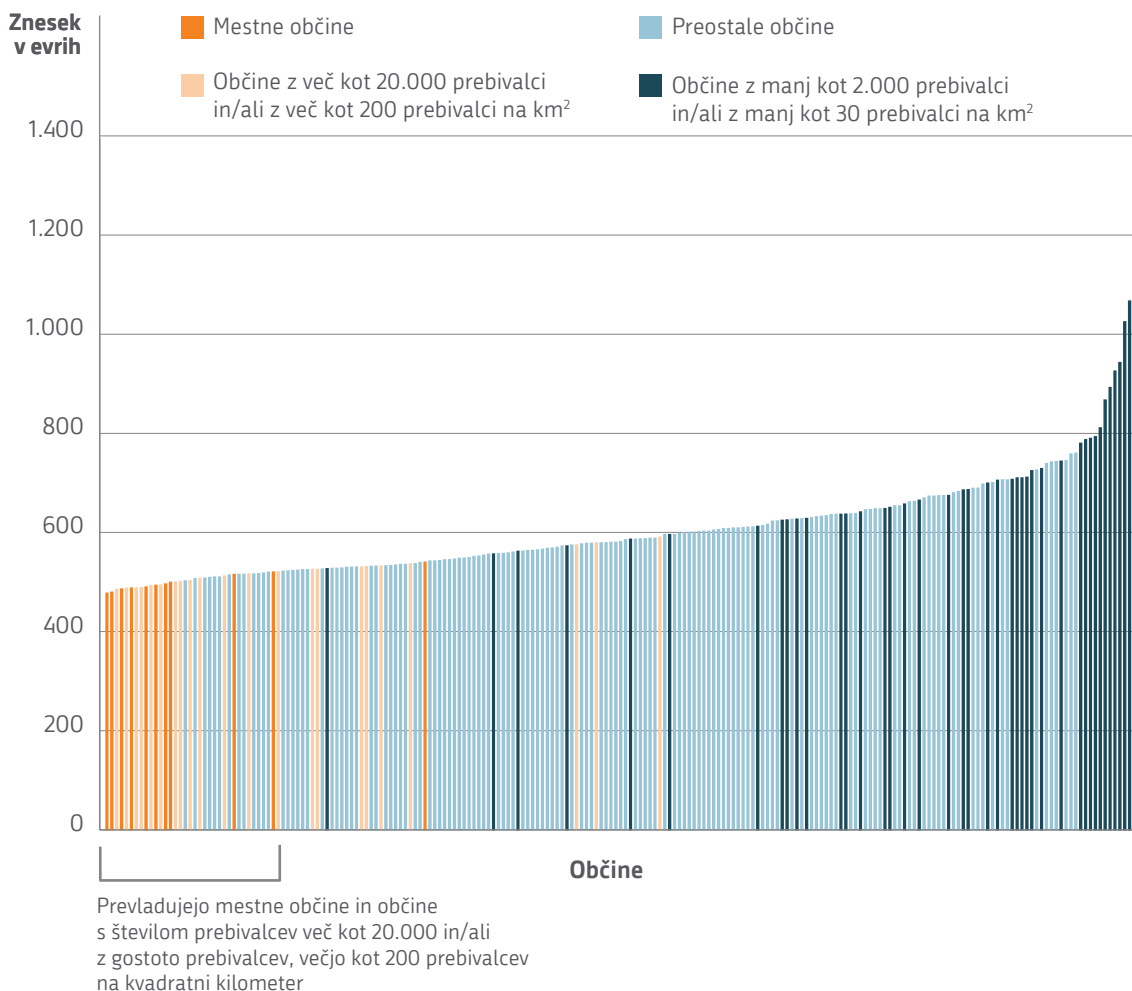


Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 27 je razvidno, da je imela skupina občin z manj prebivalci in/ali manjšo gostoto prebivalstva v povprečju višje skupne stroške za naloge, določene z zakoni.

Na sliki 28 so prikazani prihodki od dohodnine posamezne občine v letu 2014 na prebivalca. Občine so na sliki razporejene od leve proti desni, od občine z najmanjšimi prihodki od dohodnine do občine z največjimi prihodki od dohodnine.

Slika 28: Prihodki od dohodnine posamezne občine v letu 2014 na prebivalca



Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 28 je razvidno, da so imele občine z manj prebivalci in/ali manjšo gostoto prebivalstva v povprečju večje prihodke od dohodnine na prebivalca od ostalih občin. Skupini mestnih občin in občin z več kot 20.000 prebivalci in/ali gostoto naseljenosti, večjo kot 200 prebivalcev na kvadratni kilometer, pa sta imeli v povprečju manjše prihodke od dohodnine na prebivalca od ostalih občin.

Iz primerjave med sliko 27 in sliko 28 izhaja, da so imele mestne občine in občine z več kot 20.000 prebivalci in/ali gostoto, večjo kot 200 prebivalcev na kvadratni kilometer, povprečne skupne stroške za naloge, določene z zakoni, enake povprečju vseh občin. Prihodki od dohodnine mestnih občin in občin z več kot 20.000 prebivalci in/ali gostoto, večjo kot 200 prebivalcev na kvadratni kilometer, pa so bili izrazito manjši glede na povprečje vseh občin.

2.2.2 Korekcijski faktorji za geografske in populacijske značilnosti

Preverili smo ustreznost višine korekcijskih faktorjev, ki jih določa 13. člen ZFO-1. Ugotavljali smo, ali so korekcijski faktorji, ki se uporabljajo pri ugotovitvi primerne porabe, določeni tako, da čim bolj upoštevajo objektivne razlike med občinami. Predpisani korekcijski faktorji obravnavajo:

- razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi;
- razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;
- razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. 1. leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- razmerje med deležem prebivalcev občine, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. 1. leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine.

V letu 2016 smo za mnenje o sistemu primerne porabe vprašali vseh 212 občin⁹⁴. Na vprašanje o predlogih za izboljšanje korekcijskih faktorjih so občine podale zelo raznolike odgovore, pri čemer so le nekoliko izstopali predlogi, da bi se bolj upoštevale geografske raznolikosti in socialne raznolikosti, kot sta na primer stopnja brezposelnosti in stopnja razvitosti.

V nadaljevanju za vsakega od štirih korekcijskih faktorjev primerjamo njegov učinek tako, da najprej od tabele 4 do tabele 7 prikazujemo povezavo med objektivno razliko, ki se poskuša upoštevati, stroški občin za naloge, določene z zakoni, ter prihodki od dohodnine, ki pripadajo občini. Od slike 29 do slike 32 pa prikazujemo razliko med stroški občin⁹⁵ za naloge, določene z zakoni⁹⁶, in prihodki od dohodnine, ki pripadajo občini, pri čemer so občine razporejene glede na vrednost objektivne razlike (na primer gostota naseljenosti).

V tabeli 4 so občine združene v skupine glede na gostoto naseljenosti.

⁹⁴ Tako kot opomba 35.

⁹⁵ Na slikah v točki 2.2.2 tega poročila ni podatkov za Občino Ankaran, ki je začela delovati 1. 1. 2015.

⁹⁶ Ponovno poudarjamo, da uporabljamo podatke o stroških nalog, določenih z zakoni, kot izhaja iz pravilnika.

Tabela 4: Povezava med gostoto naseljenosti občin, stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine na prebivalca za leto 2014

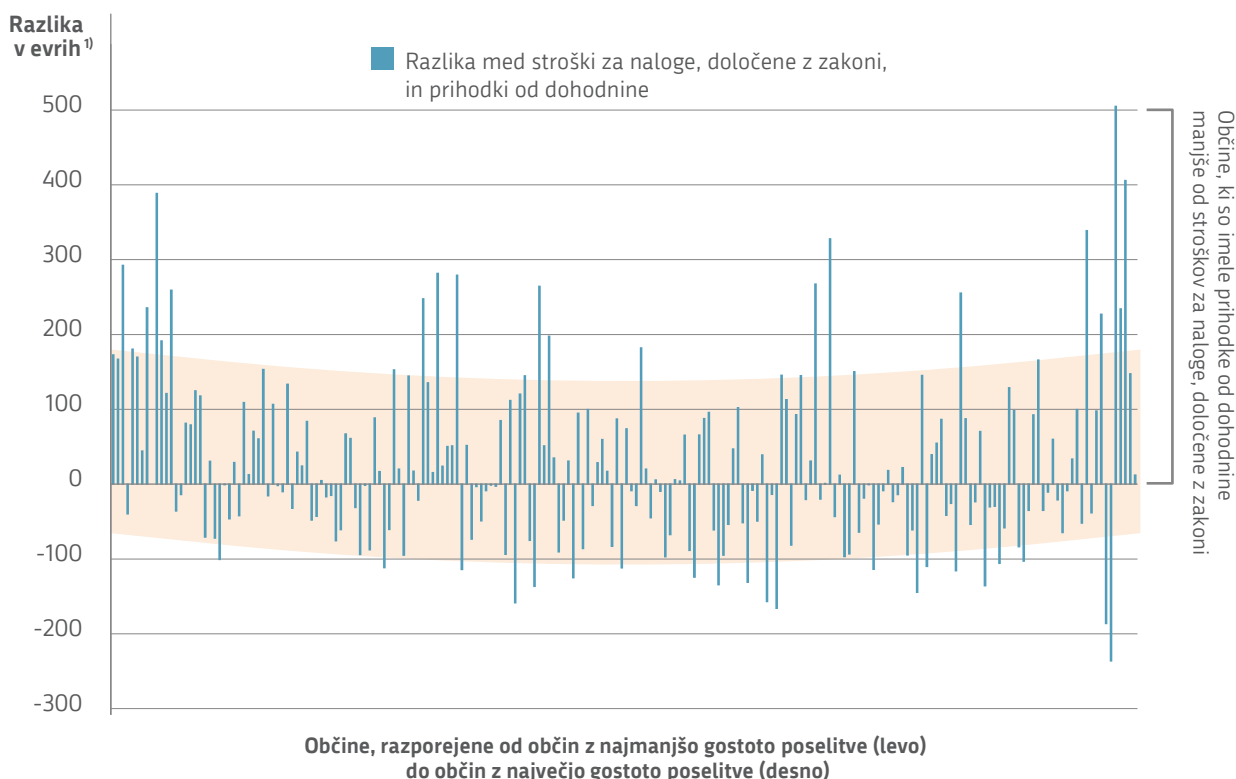
Skupine občin	Povprečna površina občine na prebivalca	Povprečni stroški občin za naloge, določene z zakoni	Povprečni prihodki od dohodnine na prebivalca
	v kvadratnih kilometrih	v evrih	v evrih
Četrtnina občin, ki je najgostejše naseljena	0,005	556	505
Četrtnina občin, ki je druga najgostejše naseljena	0,010	589	565
Četrtnina občin, ki je druga najredkeje naseljena	0,016	623	621
Četrtnina občin, ki je najredkeje naseljena	0,043	752	725

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Občine z večjo gostoto prebivalstva so imele v letu 2014 povprečno nižje stroške nalog, določenih z zakoni, in povprečno jim je pripadalo tudi manj prihodkov od dohodnine na prebivalca. Občine z manjšo gostoto prebivalstva so imele povprečno višje stroške nalog, določenih z zakoni, in povprečno jim je pripadalo tudi več prihodkov od dohodnine na prebivalca.

Na sliki 29 so občine razporejene naraščajoče od leve proti desni, od občine z največjo gostoto naseljenosti do občine z najmanjšo gostoto naseljenosti.

Slika 29: Razlika med stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine 211 občin na prebivalca za leto 2014 (občine so razporejene glede na gostoto poseljenosti)



Opomba: ¹⁾ Pozitivna razlika pomeni, da je imela občina višje stroške za naloge, določene z zakoni, od prihodkov od dohodnine.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Slika 29 prikazuje, da v povprečju manj poseljene občine nimajo bistveno različne razlike med stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine od bolj poseljenih občin. Občine, ki so najmanj in najbolj poseljene (skrajno levo in desno na sliki), so v povprečju prejele manj prihodkov od dohodnine, kot so znašali njihovi izkazani stroški nalog, določenih z zakoni.

Ugotovili smo⁹⁷, da se z uporabo korekcijskega faktorja, ki linearno obravnava razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca, ustrezno obravnavana objektivna razlika, ki izhaja iz gostote poseljenosti občin, oziroma da s spremembo višine tega korekcijskega faktorja večini občin ni mogoče zmanjšati razlike med stroški za naloge, določene z zakoni, in prihodki od dohodnine.

V tabeli 5 so občine združene v skupine glede na dolžino lokalnih cest.

⁹⁷ Ugotovitev je podana le na podlagi prikaza na sliki in ne temelji na matematičnem izračunu. Za matematično potrditev bi bilo treba pri izračunu hkrati obravnavati vpliv na razlike pri vseh štirih objektivnih razlikah.

Tabela 5: Povezava med dolžino lokalnih cest, stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine na prebivalca občine za leto 2014

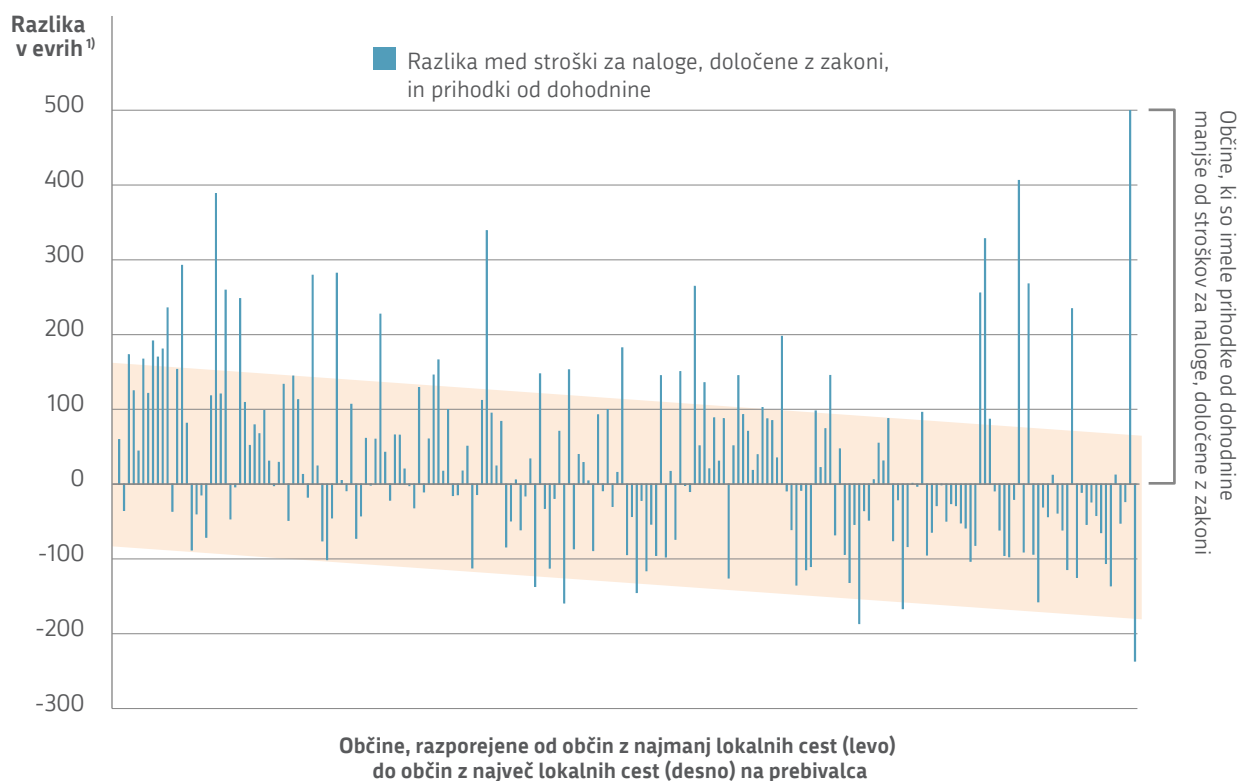
Skupine občin	Povprečna dolžina občinskih cest na prebivalca občine	Povprečni stroški občin za naloge, določene z zakoni	Povprečni prihodki od dohodnine na prebivalca
	v kilometrih	v evrih	v evrih
Četrtnina občin, ki ima najmanj cest na prebivalca	0,009	558	483
Četrtnina občin, ki ima druga najmanj cest na prebivalca	0,018	605	574
Četrtnina občin, ki ima druga največ cest na prebivalca	0,027	613	604
Četrtnina občin, ki ima največ cest na prebivalca	0,047	721	728

Vir: podatki Ministrstva za finance.

V letu 2014 so imele občine z manjšo dolžino lokalnih cest na prebivalca povprečno nižje stroške nalog, določenih z zakoni, pripadlo pa jim je tudi povprečno manj prihodkov od dohodnine. Občine z večjo dolžino lokalnih cest na prebivalca so imele višje stroške nalog, določenih z zakoni, pripadlo pa jim je tudi več prihodkov od dohodnine.

Na sliki 30 je za leto 2014 prikazana razlika med stroški občin za naloge, določene z zakoni, in prihodki od dohodnine 211 občin na prebivalca. Občine so razporejene naraščajoče od leve proti desni, od občin z najmanjšo dolžino lokalnih cest na prebivalca občine do občin z največjo dolžino lokalnih cest na prebivalca občine.

Slika 30: Razlika med stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine 211 občin na prebivalca za leto 2014 (občine so razporejene glede na dolžino lokalnih cest na prebivalca)



Opomba: ¹⁾ Pozitivna razlika pomeni, da je imela občina višje stroške za naloge, določene z zakoni, od prihodkov od dohodnine.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Slika 30 prikazuje, da so v povprečju občine z manjšo dolžino cest na prebivalca prejele manj prihodkov od dohodnine, kot so izkazale stroškov nalog, določenih z zakoni. Večina občin z večjo dolžino cest na prebivalca pa je v povprečju prejela več prihodkov od dohodnine, kot je izkazala stroškov nalog, določenih z zakoni.

Ugotovili smo⁹⁸, da bi lahko boljše ujemanje prihodkov od dohodnine s stroški nalog, določenih z zakoni, dosegli z zmanjšanjem pomena dolžine lokalnih cest na prebivalca občine, kar pomeni, da bi bilo treba v enačbi za izračun primerne porabe zmanjšati vpliv korekcijskega faktorja dolžina lokalnih cest na prebivalca občine. S tem bi večini občin zmanjšali razliko med stroški za naloge, določene z zakoni, in prihodki od dohodnine in tako v povprečju dosegli boljše prilagajanje sistema primerne porabe objektivnim značilnostim občin.

V tabeli 6 so občine združene v skupine glede na delež starejših občanov.

⁹⁸ Tako kot opomba 97.

Tabela 6: Povezava med deležem starejših od 65 let, stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine za leto 2014

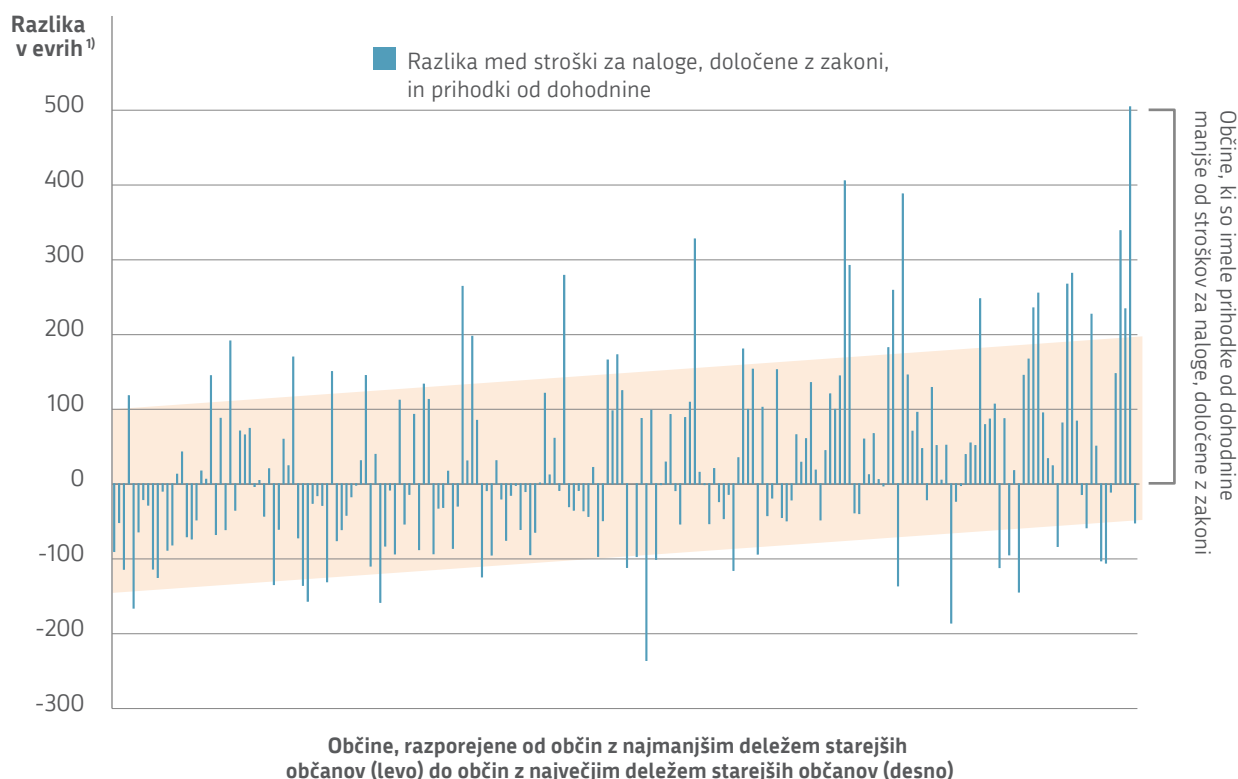
Skupine občin	Povprečen delež starejših občanov	Povprečni stroški občin za naloge, določene z zakoni	Povprečni prihodki od dohodnine na prebivalca
	v odstotkih	v evrih	v evrih
Četrtna občin, ki ima najmanjši delež starejših občanov	15	586	602
Četrtna občin, ki ima drugi najmanjši delež starejših občanov	17	604	597
Četrtna občin, ki ima drugi največji delež starejših občanov	19	632	596
Četrtna občin, ki ima največji delež starejših občanov	22	699	620

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Občine z manjšim deležem občanov, starejših od 65 let, so imele v povprečju nižje stroške za naloge, določene z zakoni. Občine z večjim deležem občanov, starejših od 65 let, so v povprečju izkazovale višje stroške za naloge, določene z zakoni, prihodki od dohodnine, ki so jim pripadli, pa so bili podobni višini prihodkov od dohodnine, ki so pripadli občinam z manjšim deležem starejših od 65 let.

Na sliki 31 je za leto 2014 prikazana razlika med stroški občin za naloge, določene z zakoni, in prihodki od dohodnine, ki so pripadli občini, za 211 občin na prebivalca. Občine so razporejene naraščajoče od leve proti desni, od občine z najmanjšim deležem starejših od 65 let do občine z največjim deležem starejših od 65 let.

Slika 31: Razlika med stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine 211 občin na prebivalca za leto 2014 (občine so razporejene glede na delež starejših)



Opomba: ¹⁾ Pozitivna razlika pomeni, da je imela občina višje stroške za naloge, določene z zakoni, od prihodkov od dohodnine.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Slika 31 prikazuje, da so v povprečju občine z manjšim deležem starejših od 65 let prejele več prihodkov od dohodnine, kot so izkazale stroškov nalog, določenih z zakoni. Občine z večjim deležem starejših od 65 let pa so v povprečju prejele manj prihodkov od dohodnine, kot so izkazale stroškov nalog, določenih z zakoni.

Ugotovili smo⁹⁹, da bi boljše ujemanje prihodkov od dohodnine s stroški nalog, določenih z zakoni, dosegli s povečanjem pomena deleža starejših v občini, kar pomeni, da bi bilo treba v enačbi za izračun primerne porabe povečati vpliv korekcijskega faktorja delež občanov, starejših od 65 let. S tem bi v večini občin zmanjšali razliko med stroški za naloge, določene z zakoni, in prihodki od dohodnine in tako v povprečju dosegli boljše prilagajanje sistema primerne porabe objektivnim značilnostim občin.

V tabeli 7 so občine združene v skupine glede na delež mlajših občanov.

⁹⁹ Tako kot opomba 97.

Tabela 7: Povezava med deležem mlajših od 15 let, stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine za leto 2014

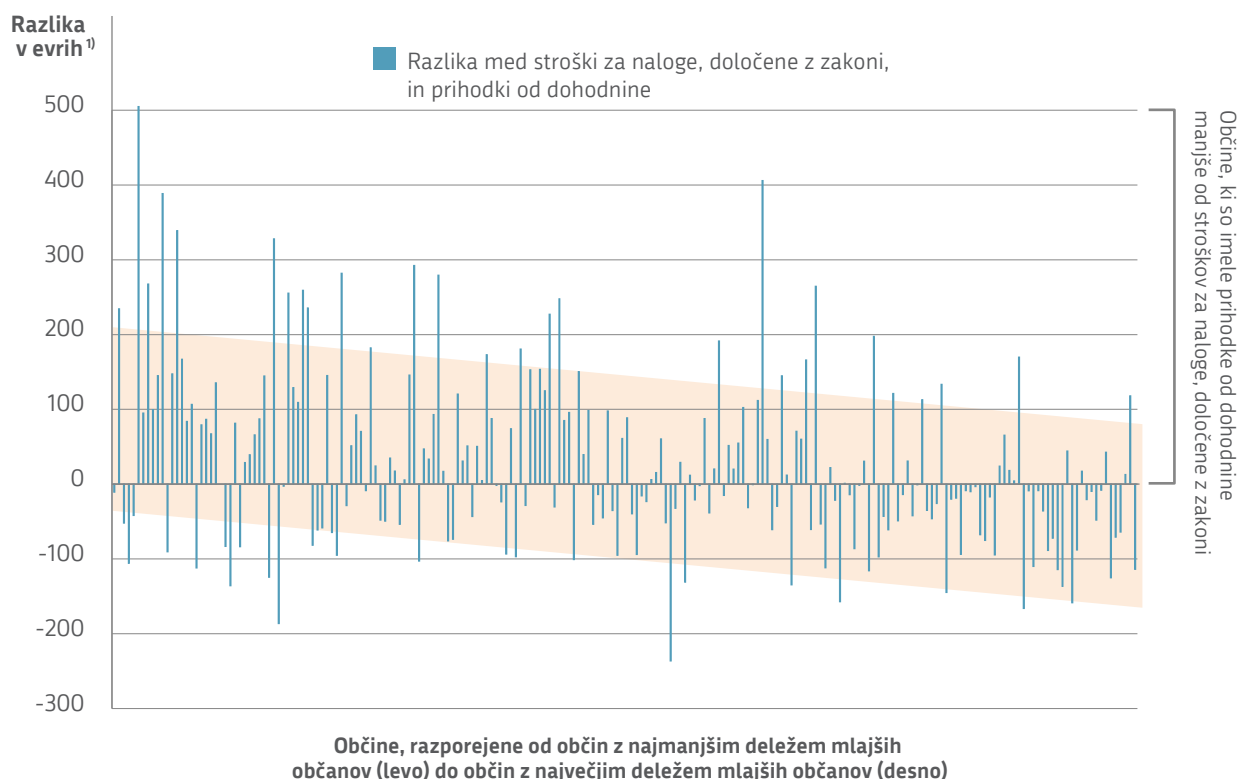
Skupine občin	Povprečen delež mlajših občanov	Povprečni stroški občin za naloge, določene z zakoni	Povprečni prihodki od dohodnine na prebivalca
	v odstotkih	v evrih	v evrih
Četrtnina občin, ki ima najmanjši delež mlajših občanov	13	697	623
Četrtnina občin, ki ima drugi najmanjši delež mlajših občanov	14	635	588
Četrtnina občin, ki ima drugi največji delež mlajših občanov	15	629	618
Četrtnina občin, ki ima največji delež mlajših občanov	17	559	586

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Iz tabele 7 izhaja, da so imele v letu 2014 občine z manjšim deležem mlajših od 15 let v povprečju višje stroške za naloge, določene z zakoni, prihodki od dohodnine, ki so jim pripadli, pa so bili podobni višini prihodkov od dohodnine, ki so pripadli občinam z večjim deležem mlajših prebivalcev.

Na sliki 32 je za leto 2014 prikazana razlika med stroški občin za naloge, določene z zakoni, in prihodki od dohodnine, ki so pripadli občini, za 211 občin na prebivalca. Občine so razporejene naraščajoče od leve proti desni, od občine z najmanjšim deležem mlajših od 15 let do občine z največjim deležem mlajših od 15 let.

Slika 32: Razlika med stroški nalog, določenih z zakoni, in prihodki od dohodnine 211 občin na prebivalca za leto 2014 (občine so razporejene glede na delež mlajših)



Opomba: ¹⁾ Pozitivna razlika pomeni, da je imela občina višje stroške za naloge, določene z zakoni, od prejetih prihodkov od dohodnine.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Slika 32 prikazuje, da so v povprečju občine z manjšim deležem mlajših od 15 let prejele manj prihodkov od dohodnine, kot so izkazale stroškov za naloge, določene z zakoni. Občine z večjim deležem mlajših od 15 let pa so v povprečju dobile več prihodkov od dohodnine, kot so izkazale stroškov za naloge, določene z zakoni.

Ugotovili smo¹⁰⁰, da bi boljše ujemanje prihodkov od dohodnine s stroški nalog, določenih z zakoni, dosegli z zmanjšanjem pomena deleža občanov, mlajših od 15 let, kar pomeni, da bi bilo treba v enačbi za izračun primerne porabe zmanjšati vpliv korekcijskega faktorja, ki se nanaša na delež mlajših. S tem bi večini občin zmanjšali razliko med stroški za naloge, določene z zakoni, in prihodki od dohodnine in tako v povprečju dosegli boljše prilagajanje sistema primerne porabe objektivnim značilnostim občin.

¹⁰⁰ Tako kot opomba 97.

Izpostavljamo, da predstavljene ugotovitve izhajajo le iz razpoložljivih podatkov za leto 2014 in so primer analiz, ki bi jih na podlagi matematičnih izračunov, ki bi hkrati upoštevali vse štiri objektivne razlike, moralo izvajati ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo (povezava s točko 2.3.2 tega poročila). Pristojno ministrstvo bi moralo preveriti te in morebitne druge korekcijske faktorje ter izbrati takšno kombinacijo korekcijskih faktorjev, ki skupaj najbolj zmanjšajo razlike med stroški za naloge, določene z zakoni, in pripadajočimi prihodki od dohodnine posamezne občine. Prizadevati bi si moralo, da korekcijski faktorji zagotovijo primerno porabo, ki kar najbolj upošteva objektivne značilnosti občin in z njimi povezane stroške nalog, določenih z zakoni. Kljub vsem pomanjkljivostim, ki so bile izpostavljene glede podatkov o stroških za naloge, določene z zakoni, in ob zavedanju, da so bili povprečni stroški teh nalog višji od povprečnih prihodkov od dohodnine, ki so pripadli občinam, ocenjujemo, da bi tovrstne oziroma podobne analize ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, vseeno moralo izvajati in s tem preverjati, ali lahko sistem primerne porabe bolje upošteva objektivne razlike med občinami.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo ne pozna konkretnih podlag, na katerih so bili oblikovani obstoječi korekcijski faktorji v enačbi za izračun primerne porabe, kot izhajajo iz ZFO-1. Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z Ministrstvom za finance pripravlja predloge sprememb sistema primerne porabe, ki se nanašajo tudi na nekatere spremembe obstoječih korekcijskih faktorjev.

Ugotovili smo, da ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, tovrstnih ali podobnih analiz ni izvajalo (povezava s točko 2.3.2 tega poročila).

2.2.3 Povzetek ugotovitev in presoja učinkovitosti upoštevanja objektivnih razlik med občinami

Da bi ugotovili, ali je način ugotovitve primerne porabe učinkovit, smo preverili, ali sistem primerne porabe ustrezno upošteva objektivne razlike med občinami in tako zagotavlja njihovo enakopravno obravnavo. Na podlagi analize stroškov občinskih nalog, določenih z zakoni, smo ugotovili, da imajo občine z določenimi skupnimi značilnostmi značilno drugačne stroške za naloge, določene z zakoni, od preostalih občin. Tako imajo občine z manj prebivalci in/ali manjšo gostoto prebivalstva v povprečju višje stroške za naloge, določene z zakoni. Razlike v stroških nalog, določenih z zakoni, so največje na področju kulture in športa ter okolja in prostora, najmanjše pa so razlike pri stroških nalog, določenih z zakoni, na področju izobraževanja. Primerjava občin glede na stroške nalog, določenih z zakoni, in pripadajoče prihodke od dohodnine je pokazala, da določene skupine občin (mestne občine in občine z več kot 20.000 prebivalci in/ali gostoto naseljenosti, večjo kot 200 prebivalcev na kvadratni kilometer), kljub povprečno višjim stroškom nalog, določenih z zakoni, dobijo povprečno manjše prihodke od dohodnine.

Glede na to smo preverili, kako sistem primerne porabe z obstoječimi korekcijskimi faktorji upošteva objektivne razlike med občinami in ali je mogoče s spremembami posameznega korekcijskega faktorja doseči boljše ujemanje prihodkov od dohodnine s stroški nalog, določenih z zakoni. Ugotovili smo¹⁰¹, da:

- korekcijski faktor, ki linearno obravnava razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca, ustrezno upošteva objektivne razlike med občinami;
- bi lahko boljše ujemanje prihodkov od dohodnine s stroški nalog, določenih z zakoni, dosegli z zmanjšanjem pomena dolžine lokalnih cest na prebivalca občine;
- bi lahko boljše ujemanje prihodkov od dohodnine s stroški nalog, določenih z zakoni, dosegli s povečanjem pomena deleža občanov, starejših od 65 let;
- bi lahko boljše ujemanje prihodkov od dohodnine s stroški nalog, določenih z zakoni, dosegli z zmanjšanjem pomena deleža občanov, mlajših od 15 let.

Ugotovili smo, da sistem primerne porabe s korekcijskimi faktorji obravnava in upošteva objektivne razlike med občinami, vendar so mogoče izboljšave pri obstoječih korekcijskih faktorjih. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, bi moralo z lastnimi matematičnimi projekcijami in analizami preverjati in utemeljevati primernost obstoječih in morebitnih drugih korekcijskih faktorjev, česar pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvajalo.

Upošteva vse navedeno smo ocenili, da so bili vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, delno učinkoviti pri ugotavljanju primerne porabe glede upoštevanja objektivnih razlik med občinami.

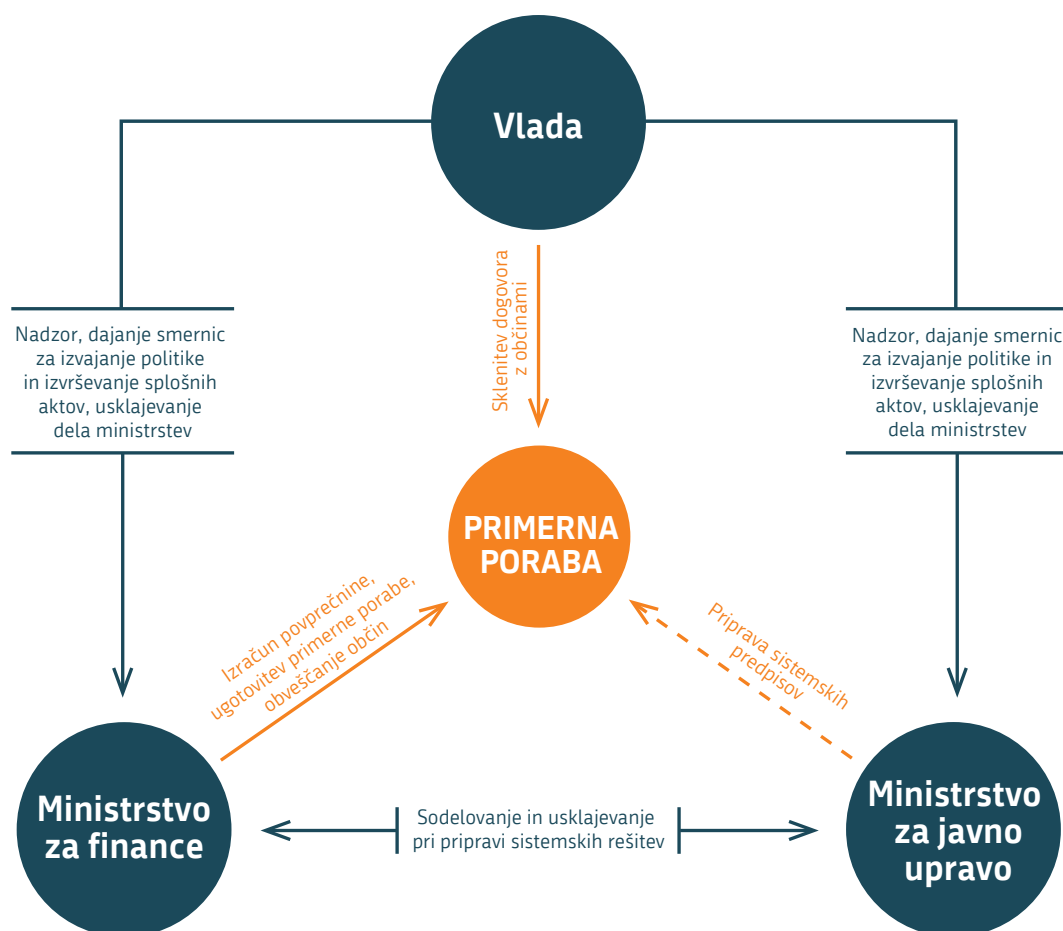
2.3 Spremljanje sistema primerne porabe

Sistem primerne porabe je urejen v ZFO-1, ki izvrševanje določb, povezanih s primerno porabo (sklepanje dogovora, izračun povprečnine), nalaga vladi in Ministrstvu za finance. Kot del sistema financiranja občin spada v področje lokalne samouprave, za katero je na podlagi ZDU-1 zadolženo ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ki pripravlja sistemske predpise s področja financiranja lokalnih skupnosti (ZFO-1).

Pristojnosti na področju sistema primerne porabe v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot izhajajo iz ZDU-1 in ZFO-1, so prikazane na sliki 33.

¹⁰¹ Ob predpostavki ohranitve preostalih elementov sistema primerne porabe. Ugotovitev je podana le na podlagi prikaza na sliki in ne temelji na matematičnem izračunu. Za matematično potrditev bi bilo treba pri izračunu hkrati obravnavati vpliv na razlike pri vseh štirih objektivnih razlikah.

Slika 33: Naloge in pristojni organi na področju sistema primerne porabe v obdobju, na katero se nanaša revizija



Vira: ZFO-1 in ZDU-1.

Naloge vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, v zvezi s sistemom primerne porabe lahko razdelimo na naloge izvrševanja sistema primerne porabe, ki izhajajo iz ZFO-1, in sistemske naloge, ki izhajajo iz ZDU-1 in aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji ministrstev. Delitev nalog v zvezi s sistemom primerne porabe je prikazana na sliki 34.

Slika 34: Naloge v zvezi s sistemom primerne porabe


NALOGE
IZVRŠEVANJA SISTEMA
(ZFO-1; izračun povprečnine)


SISTEMSKE NALOGE
(spremljanje, analize,
predlogi izboljšav)

Viri: ZFO-1, ZDU-1 ter akti o notranji organizaciji in sistemizaciji.

Da bi ugotovili, ali so bili vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v letih 2014 in 2015 učinkoviti pri financiranju primerne porabe občin, smo poleg preveritve učinkovitosti izvajanja sistema primerne porabe, ki smo ga predstavili že pri preveritvi določitve povprečnine za leti 2014 in 2015 (povezava s točko 2.1 tega poročila), preverili tudi učinkovitost spremljanja delovanja sistema oziroma ali so pristojni organi spremljali in po potrebi izboljševali sistem primerne porabe.

2.3.1 Opredeljenost sistemskih nalog

Ker je sistem primerne porabe področje, kjer naloge v zvezi s spremljanjem delovanja sistema in podajanjem predlogov izboljšav (opredelili smo jih kot sistemske naloge) izvajata dve ministrstvi, bi morali ob sodelovanju vlade, kot usklajevalca izvrševanja nalog, določiti način medsebojnega sodelovanja, s katerim bi zagotovili učinkovito izvajanje teh nalog. Sodelovanje bi moralo biti urejeno skladno z določbami ZDU-1¹⁰² in ZVRS¹⁰³. Za zagotovitev učinkovitega izvajanja bi morale biti sistemske naloge:

- jasno opredeljene in razdeljene med ministrstvi;
- določene tako, da bi posamezno nalogo opravljalo tisto ministrstvo, ki ima za to najbolj primerne vire;
- opredeljene tako, da bi bilo zagotovljeno njihovo periodično izvajanje in primerljivost zbranih podatkov.

Pri posamezni nalogi bi morale biti določene aktivnosti, ki jih je treba opraviti za izvedbo posamezne naloge, do kdaj jo je treba opraviti in kdo na ministrstvu je odgovoren za njeno izvedbo. Po vsebini bi se morale nanašati na zbiranje podatkov, izvajanje analiz, spremljanje stanja sistema, poročanje in podajanje formalnih predlogov izboljšav.

¹⁰² Ministrstva morajo na podlagi ZDU-1 pri izvrševanju svojih pristojnosti ravnati v skladu s političnimi usmeritvami vlade (56. člen ZDU-1) in zanj, vsako na svojem področju, pripravljati predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavljati drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik (8. člen ZDU-1). Predsednik vlade lahko pooblasti ministra, da vodi ali usklajuje delo dveh ali več ministrstev pri oblikovanju politik in opravljanju izvršilnih nalog oziroma da vodi izvajanje določenega projekta vlade, ki sodi na upravna področja več ministrstev (63. člen ZDU-1). Ministrstva morajo spremljati stanje družbe na področjih, za katera so pristojna, in skrbeti za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države (prvi odstavek 11. člena ZDU-1), ki jo določi vlada. Ministrstva morajo o tem stanju poročati vladi, prav tako pa o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade ter o ukrepih, ki so jih sprejela, in njihovih učinkih (57. člen ZDU-1). Ministrstva lahko vladi dajejo predloge in pobude za urejanje vprašanj z njihovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora (prvi odstavek 58. člena ZDU-1). Ministrstva in drugi upravni organi morajo med seboj sodelovati pri vseh skupnih vprašanjih in ustanavljati delovna telesa v zadevah, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrstev. Prav tako morajo ministrstva pri pripravljanju predpisov in drugih aktov medsebojno sodelovati in si pridobiti mnenje drugih pristojnih ministrstev (prvi odstavek 60. člena ZDU-1).

¹⁰³ Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge (drugi odstavek 5. člena ZVRS).

Naloge ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, podrobneje opredeljene v aktu, ki ureja notranjo organizacijo in sistemizacijo¹⁰⁴. Med drugimi so navedene naslednje naloge:

- priprava sistemskih predpisov s področja financiranja lokalnih skupnosti;
- usklajevanje dela s pristojnimi državnimi organi pri pripravi sistemskih rešitev in področne zakonodaje v zadevah financiranja lokalnih skupnosti;
- zagotavljanje izvajanja Evropske listine lokalne samouprave in zakonodaje s področja financiranja lokalnih skupnosti;
- izdelava sistemskih analiz lokalne samouprave;
- vzpostavljane baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti.

Navedene naloge zadevajo tudi sistem primerne porabe. Drugih aktov, ki bi podrobneje opredeljevali naloge ministrstva na področju spremljanja sistema primerne porabe, ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo.

Naloge Ministrstva za finance v zvezi s sistemom primerne porabe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, opredeljene v aktu o notranji organizaciji Ministrstva za finance, v skladu s katerim je za izvajanje nalog ministrstva na področju financiranja lokalnih skupnosti in s tem tudi sistema primerne porabe zadolžen Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti. Naloge Sektorja za sistem financiranja lokalnih skupnosti, ki se nanašajo tudi na sistem primerne porabe, so:

- priprava in usklajevanje sistemske zakonodaje na področju financiranja lokalnih skupnosti;
- sodelovanje s pristojnimi ministrstvi in lokalnimi skupnostmi pri razreševanju tekoče problematike;
- sodelovanje pri reševanju pravnih vprašanj z delovnega področja sektorja;
- priprava izračuna povprečnine, primerne porabe, dohodnine in finančne izravnave za lokalne skupnosti;
- priprava odgovorov na vprašanja Kabineta predsednika Vlade Republike Slovenije in zainteresirane javnosti z delovnega področja sektorja.

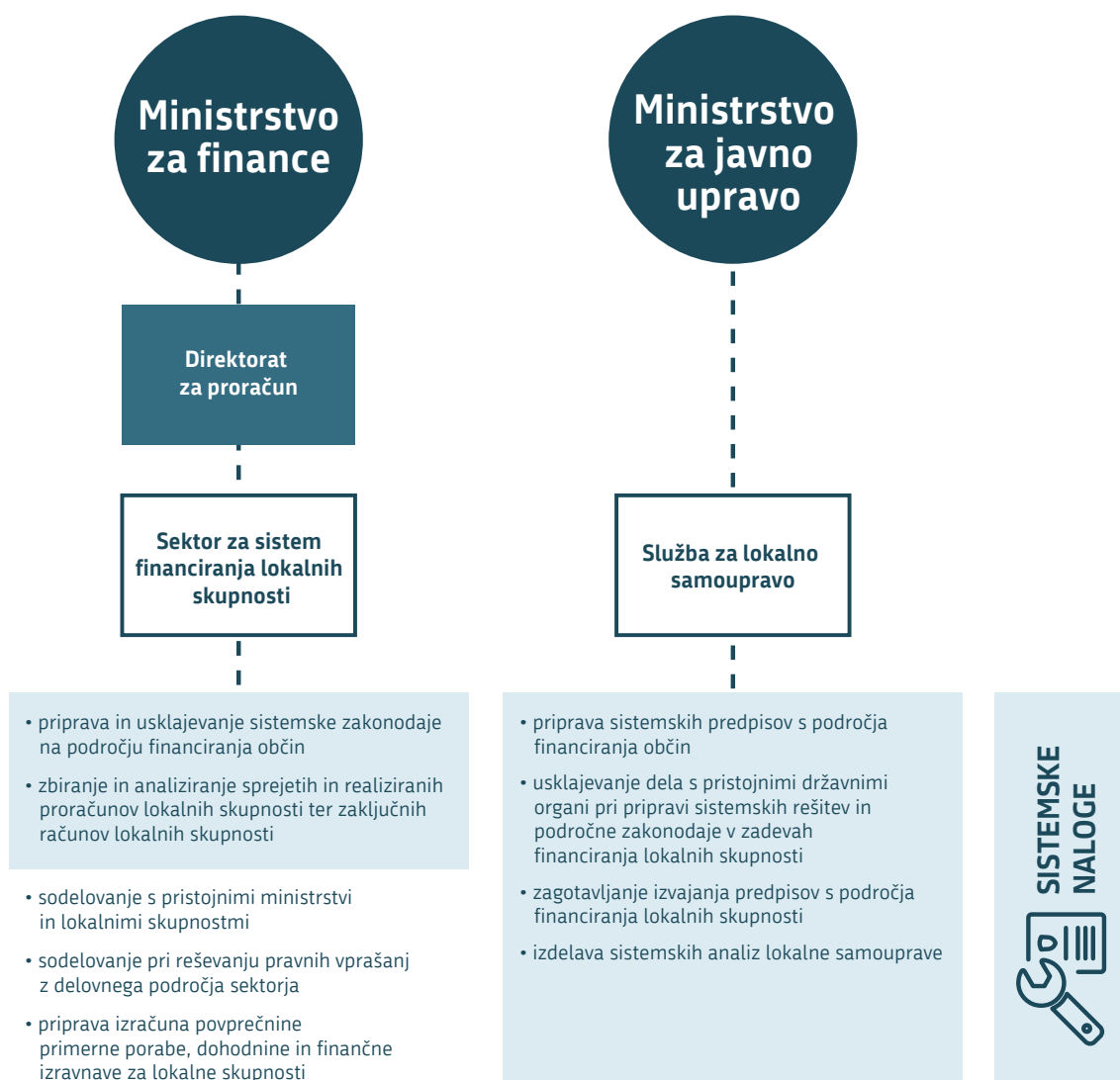
Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance drugih nalog na področju sistema primerne porabe nima opredeljenih.

¹⁰⁴ V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili za lokalno samoupravo pristojni Ministrstvo za pravosodje in javno upravo do 20. 3. 2013, Ministrstvo za notranje zadeve od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in Ministrstvo za javno upravo od 18. 9. 2014. Akti o notranji organizaciji in sistemizaciji posameznega ministrstva se po vsebini nalog, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, bistveno ne razlikujejo, zato predstavljamo zgolj naloge, kot izhajajo iz akta o notranji organizaciji Ministrstva za javno upravo.

Notranja organizacija in naloge ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, ter Ministrstva za finance v zvezi s sistemom primerne porabe, kot izhajajo iz njunih aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji, so prikazane na sliki 35.

Slika 35: Notranja organizacija in naloge ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, ter Ministrstva za finance v zvezi s sistemom primerne porabe, kot izhajajo iz njunih aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji



Vira: akt o notranji organizaciji Ministrstva za javno upravo in akt o notranji organizaciji Ministrstva za finance.

S slike 35 je razvidno, da so naloge ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, in Ministrstva za finance na področju sistema financiranja lokalnih skupnosti in s tem sistema primerne porabe podobne. Posebej izpostavljamo, da je imelo tako ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, kot Ministrstvo za finance na podlagi svojega akta o notranji organizaciji in sistemizaciji naloge, ki se nanaša na pri-

pravo sistemskih predpisov na področju financiranja lokalnih skupnosti¹⁰⁵. Podrobnejša primerjava tako opredeljenih nalog pa ni mogoča, saj ministrstvi nalog iz svojih aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji nista imeli podrobneje opredeljenih.

Ministrstvi v obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi na druge načine, kot je na primer oblikovanje skupnega delovnega telesa, nista določili načina medsebojnega sodelovanja na področju sistema primerne porabe.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta ministrstvi sodelovali neformalno, predvsem z medsebojno izmenjavo podatkov. Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo, po potrebi posredovalo podatke o primerni porabi in realizaciji občinskih proračunov. Ministrstvo za javno upravo pa je pojasnilo, da gre v primeru določanja povprečnine in primerne porabe na podlagi ZFO-I za redno delovno obveznost ministrstev, ki ne potrebuje posebnih dogovorov ali delovnih skupin, v drugih primerih pa je sodelovanje projektno, ki se nanaša na konkretno nalogo ali cilj.

Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista opredelila načina medsebojnega sodelovanja na področju sistema primerne porabe. Sodelovanje ministrstev je potekalo na neformalni ravni, vendar se je nanašalo predvsem na izvajanje sistema primerne porabe posameznega leta. Ministrstvi sta imeli naloge, ki se nanašajo na spremljanje sistema primerne porabe, delno opredeljene v aktih o notranji organizaciji in sistemizaciji, in sicer sta imeli obe nalogo priprave sistemskih predpisov. Te naloge pa niso bile podrobneje opredeljene, kar pomeni, da niso bile določene aktivnosti, ki jih je treba izvesti, da se posamezna naloga izvede, kdaj oziroma do kdaj je treba posamezno nalogo izvesti ter kdo je odgovoren za njeno izvedbo.

2.3.2 Podatki in analize

Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, in Ministrstvo za finance lahko po naši oceni učinkovito opravljata sistemske naloge v zvezi s sistemom primerne porabe le ob predhodni pridobitvi uporabnih podatkov. Ker je primerna poraba namenjena financiranju nalog občin, določenih z zakoni, bi morali biti podatki takšni, da bi ministrstvi na podlagi njihove analize lahko ugotovili, ali sistem primerne porabe v okviru sistema financiranja občin deluje tako, da so sredstva, ki jih občine dobijo na njegovi podlagi, sorazmerna z njihovimi nalogami, obenem pa je zagotovljena tudi samostojnost občin pri financiranju občinskih nalog. Takšni podatki so na primer podatki o nalogah, ki jih morajo na podlagi

¹⁰⁵ Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, mora pripravljati sistemske predpise s področja financiranja lokalnih skupnosti in zagotavljati izvajanje Evropske listine lokalne samouprave in zakonodaje s področja financiranja lokalnih skupnosti. Ministrstvo za finance, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti pa mora pripraviti in usklajevati sistemsko zakonodajo na področju financiranja lokalnih skupnosti.

zakona opravljati občine, obseg, v katerem je treba te naloge opraviti, kakovost opravljenih nalog v preteklih letih in vpliv objektivnih dejavnikov občine na stroške nalog, določenih z zakonom. Na podlagi takšnih podatkov bi ministrstvi morali opravljati analize ter tako ugotavljati stanje in morebitne potrebe po izboljšavah glede posameznih elementov sistema primerne porabe (na primer primernosti korekcijskih faktorjev; povezava s točko 2.2.2 tega poročila) kot tudi glede sistema financiranja občin (na primer, ali občine glede na prihodke iz sistema primerne porabe in ostale prihodke pridobijo dovolj sredstev za uresničevanje načel sorazmernosti in samostojnosti).

Ministrstvo za finance je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsako leto pridobilo in zbralo podatke, ki so potrebni za izračun povprečnine in primerne porabe posamezne občine, ter nekatere druge podatke o poslovanju občin¹⁰⁶. Ministrstvo za finance je na podlagi teh podatkov opravilo analizo o prihodkih in odhodkih občinskih proračunov, gibanju računa finančnih terjatev in naložb občinskih proračunov ter zadolževanju in odplačilu dolga občinskih proračunov in v Biltenu javnih financ¹⁰⁷ grafično prikazalo njihovo gibanje glede na pretekla leta. V letu 2014 je za oblikovanje predloga povprečnine za leto 2015 opravilo več simulacij sprememb enačbe za izračun primerne porabe, vendar v zvezi s tem ni pripravilo dokumenta, iz katerega bi bile razvidne morebitne ugotovitve o stanju in potrebnih izboljšavah sistema primerne porabe. Tudi iz nobenega drugega dokumenta ni razvidno, da je o svojih ugotovitvah obvestilo ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ali vlado.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, razpolagalo s podatki, ki jih je zbiralo in objavljalo Ministrstvo za finance, drugih podatkov, na primer za ugotavljanje stanja sistema primerne porabe ali sistema financiranja občin, pa ni zbiralo ali pridobivalo. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ugotavljalo stanja sistema primerne porabe ali sistema financiranja občin z izvajanjem analiz razpoložljivih podatkov. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, je zadnjo analizo stanja sistema primerne porabe pridobilo v letu 2010.

Ugotovili smo¹⁰⁸, da ministrstvi v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista pridobivali zadostnih podatkov za celostno ugotovitev stanja sistema primerne porabe. Kajti naloge, ki jih morata ministrstvi opravljati v zvezi s sistemom primerne porabe, niso bile jasno določene in tako tudi niso bili določeni podatki, ki jih mora posamezno ministrstvo pridobiti.

Iz predpisov ni jasno razvidno, katere so tiste naloge, ki jih občine morajo opravljati, in tako ministrstvi nista imeli pregleda nad nalogami, ki se upoštevajo za določitev povprečnine. Ministrstvo

¹⁰⁶ Pridobilo in zbralo je podatke o sprejetih in realiziranih proračunih lokalnih skupnosti ter zaključnih računih lokalnih skupnosti, podatke o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih, ki so mu jih občine posredovale na podlagi Pravilnika o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 56/07, 6/08).

¹⁰⁷ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekzib/Bilten_javnih_financ/Februar_2017.pdf], 3. 3. 2017.

¹⁰⁸ Predlog za obravnavo EVA 2013-1711-0067. Vlada ga je poslala v obravnavo državnemu zboru 17. 4. 2014.

za finance je na podlagi pravilnika pridobilo podatke o stroških, ki so potrebni za izračun povprečnine in primerne porabe, ter jih po potrebi posredovalo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo. Ministrstvu sta razpolagali s podatki, na podlagi katerih bi lahko izvedli vsaj delne analize stanja sistema primerne porabe, a teh predvsem ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni izvajalo. Vlado sta o stanju sistema primerne porabe delno seznanili s Predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (povezava s točko 2.3.3 tega poročila), drugih dokumentov, iz katerih bi izhajalo, da sta vlado formalno seznanili s stanjem sistema primerne porabe, pa nista predložili.

2.3.3 Formalni predlogi izboljšav

Ministrstva morajo na področjih, za katera so pristojna, na podlagi 8. člena ZDU-1 pripravljati predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavljati drugo strokovno pomoč vladi pri oblikovanju politik. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, in Ministrstvo za finance sta imela v obdobju, na katero se nanaša revizija, v svojih aktih o notranji organizaciji in sistemizaciji določeno, da morata pripravljati sistemske predpise s področja financiranja lokalnih skupnosti. Te naloge niso bile podrobneje opredeljene, po naši oceni pa bi ministrstvu v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti sistema primerne porabe morali pripraviti formalen predlog sprememb predpisov in pri tem sodelovati z drugimi pristojnimi organi.

Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, je avgusta 2013 vladi podalo predlog za obravnavo Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki je predvideval naslednje spremembe sistema primerne porabe:

- zmanjšanje odstotka prihodkov od dohodnine s 54 odstotkov na 50 odstotkov;
- določilo, da morajo ministrstva ob spremembah in dopolnitvah predpisov s področij nalog občin, za katera so pristojna, pripraviti oceno stroškov občin in se o tem uskladiti z združenji občin; o tem morajo poročati Ministrstvu za finance najpozneje štiri mesece pred rokom za predložitev predloga državnega proračuna v državni zbor;
- sprememba določil, ki urejajo postopek sklepanja dogovora o povprečnini, tako da mora najprej Ministrstvo za finance izračunati predlog povprečnine za prihodnje leto in leto, ki mu sledi, ter ju poslati v mnenje združenjem občin; vlada nato z združenji občin sklene dogovor o višini povprečnine, če pa ta ni sklenjen, mora vlada razloge za to obrazložiti v predlogu zakona, ki ureja izvrševanje proračuna;
- enačba za izračun primerne porabe se spremeni tako, da se pri izračunu zmanjša vpliv raznolikosti območja in prebivalstva posamezne občine, poveča pa se vpliv števila prebivalcev posamezne občine, ki naj bi pomembneje vplival na dejanske stroške občine pri izvajanju zakonskih nalog;
- ukinitvev primerne obsega sredstev, ki ni več potreben zaradi predvidenih sprememb enačbe za izračun primerne porabe;

- finančna izravnava se spremeni tako, da pripada občini, ki s prihodki iz sistema primerne porabe in prihodki od davka na nepremičnine ne more zagotoviti nalog, ki jih mora opravljati na podlagi zakona, in investicij v lokalno javno infrastrukturo.

Iz obrazložitve Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin izhaja, da so spremembe nekaterih določb sistema primerne porabe potrebne, ker je bil veljavni ZFO-1 sprejet v času pozitivnih napovedi rasti virov financiranja državnega proračuna in občinskih proračunov in ni bil prilagojen učinkom gospodarske in finančne krize. Vlada tako zahtev iz veljavne ureditve glede sklepanja dogovora o povprečnini zaradi spremenjenih finančnih razmer ni mogla izpolniti vse od leta 2010, čemur so nasprotovala združenja občin tudi z vložitvijo zahteve za oceno ustavnosti, ki pa jo je ustavno sodišče zavrnilo. Predlog sprememb predvideva tudi spremembo enačbe za izračun povprečnine, saj naj bi veljavni sistem, ki temelji na porabi v preteklih štirih letih in inflaciji, spodbujal povečevanje stroškov nalog, določenih z zakoni. Prav tako naj ne bi bila ustrezna enačba izračuna primerne porabe posamezne občine, saj naj bi neupravičeno poudarjala stroške, ki jih občine porabijo za opravljanje nalog, določenih z zakoni, na področju komunale in prometa, zanemarjala pa materialno najpomembnejši področji predšolsko vzgojo in socialno varstvo. To naj bi izhajalo tudi iz analize učinkov veljavnega zakona, ki je bila izdelana leta 2010¹⁰⁹. Predlog ni bil sprejet. Drugih predlogov sprememb predpisov, ki bi se neposredno nanašali na sistem primerne porabe, ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni pripravilo.

Ministrstvo za finance je navedlo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, ugotovilo pomanjkljivosti sistema primerne porabe, vendar ni pripravilo formalnega predloga sprememb predpisov. Pri izvajanju sistema primerne porabe je ugotovilo, da pravilnik, ki se upošteva pri določitvi povprečnine, ne povzema pravilno določbe prvega odstavka 11. člena ZFO-1 in da zato ugotovljeni tekoči stroški za financiranje z zakonom določenih nalog ne odražajo realnih stroškov, ki jih imajo občine z izvajanjem teh nalog (povezava s točko 2.1.1.1 tega poročila). Predstavniki Ministrstva za finance so pojasnili, da so na potrebe po spremembah sistema primerne porabe večkrat neformalno opozorili na sestankih Ministrstva za finance, drugih organov pa o tem niso obveščali.

Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti sistema primerne porabe v letu 2013 pripravilo predlog spremembe predpisa (ZFO-1), ki pa ni bil sprejet. Ministrstvo za finance pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, kljub temu da je ugotovilo pomanjkljivosti veljavnega sistema primerne porabe, formalnih predlogov sprememb predpisov ni pripravilo.

¹⁰⁹ Strokovna študija Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin – ZFO-1 iz novembra 2010, katere namen je bil ugotoviti, v kakšni meri sistem financiranja lokalne samouprave zadovoljuje načelo sorazmernosti virov občin z njihovimi nalogami.

2.3.4 Kako je vlada spremljala delovanje sistema

Vlada je nosilec izvršilne oblasti in mora zato opravljati tudi naloge na področju sistema financiranja občin in s tem tudi sistema primerne porabe. Njeno vlogo vidimo predvsem v sodelovanju pri določitvi, nadzorovanju in usklajevanju sistemskih nalog, ki naj bi jih Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, izvajala na področju financiranja občin. ZVRS namreč določa, da mora vlada usmerjati delo državne uprave prek ministrstev, nadzorovati njihovo delo, jim dajati smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbeti, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Po naši oceni to na področju sistema primerne porabe pomeni, da mora vlada z opravljanjem navedenih nalog prek pristojnih organov zagotoviti delovanje sistema primerne porabe. Prvi pogoj za učinkovito zagotavljanje delovanja nekega sistema pa je sprotna seznanjenost (spremljanje) z njegovim stanjem. Šele na podlagi poznavanja stanja sistema lahko namreč vlada usmerja delo pristojnih organov, jih nadzoruje in na podlagi njihovih ugotovitev ustrezno usmerja in usklajuje njihovo delovanje. Vlada pa mora biti seznanjena s stanjem sistema primerne porabe tudi zaradi nalog pri pripravi in načrtovanju proračuna (povezava s točko 1.3.4 tega poročila).

Vlada je v obdobju, na katero se nanaša revizija, za podpis dogovorov z reprezentativnima združenjema občin pooblastila Ministrstvo za finance, tako da je postopke priprave in sklenitve dogovora z reprezentativnima združenjema občin vodilo Ministrstvo za finance. Vlada je bila o stanju sistema primerne porabe v obdobju, na katero se nanaša revizija, seznanjena s Predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, iz obrazložitve katerega je delno razvidno stanje sistema primerne porabe (povezava s točko 2.3.3 tega poročila). Vlada ni predložila nobenega dokumenta, iz katerega bi izhajalo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, glede delovanja sistema primerne porabe nadzorovala ali usklajevala delo Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo. V povezavi s pripravo in izvrševanjem proračuna pa je 20. 9. 2012 sprejela Izhodišča za pripravo Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2013 in Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2014. Prav tako je 23. 10. 2014 sprejela sklep, s katerim je ministrstvom naložila izvedbo Ukrepov na odhodkovni strani državnega proračuna 2015¹¹⁰, ki naj bi zmanjšali stroške občin, posredno pa tudi povprečnino. Ministrstvu za finance pa je naložila izvedbo ukrepa znižanja povprečnine za občine, katerega finančni učinek naj bi znašal 67,6 milijona evrov.

Pojasnilo vlade

Sistem lokalne samouprave in s tem primerne porabe deluje neposredno na podlagi zakonodaje. To zagotavlja dolgoročno stabilen in od političnih sestav neodvisen sistem financiranja. Višina povprečnine je odvisna le od makroekonomskih razmer in stanja javnih financ v državi.

¹¹⁰ Št. 41003 6/2014/7.

Ugotovili smo, da je bila vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, delno seznanjena s stanjem sistema primerne porabe. Vlada se je s stanjem sistema seznanila predvsem na podlagi predlogov izboljšav sistema, ki jih je pripravilo ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, in pri pripravi vsakoletnih proračunov oziroma opredelitvi sredstev za finančno izravnavo občinam. Vlada je v obdobju, na katero se nanaša revizija, usklajevala delo Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, v zvezi z določanjem primerne porabe predvsem zaradi priprave in načrtovanja proračuna države posameznega leta, ni pa nadzorovala in usklajevala izvajanja sistemskih nalog na tem področju.

2.3.5 Povzetek ugotovitev in presoja učinkovitosti spremljanja sistema

Povzetek ugotovitev glede spremljanja sistema primerne porabe je prikazan v tabeli 8.

Tabela 8: Prikaz, kako so vlada, ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, in Ministrstvo za finance spremljali sistem primerne porabe v obdobju, na katero se nanaša revizija

Spremljanje sistema primerne porabe	Formalno izkazano
Določen je bil način medsebojnega sodelovanja	Ne
Sistemske naloge v zvezi s sistemom primerne porabe so bile jasno določene	Ne
Ministrstvi sta zbirali uporabne podatke	Delno
Ministrstvi sta izvajali analize sistema primerne porabe	Delno
Ministrstvi sta pripravili formalne predloge izboljšav	Da
Vlada je bila seznanjena s stanjem sistema primerne porabe	Delno
Vlada je nadzorovala in usklajevala izvajanje sistemskih nalog v zvezi s sistemom primerne porabe	Ne

Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, nista opredelila načina medsebojnega sodelovanja na področju sistema primerne porabe tako, da bi se zagotovilo sistematično spremljanje in izboljševanje sistema primerne porabe. Ministrstvi v obdobju, na katero se nanaša revizija, v nobenem dokumentu nista imeli opredeljenih in razdeljenih sistemskih nalog, ki jih morata opravljati v zvezi s sistemom primerne porabe. Ministrstvi sta imeli z akti o notranji organizaciji in sistemizaciji določene naloge na področju financiranja lokalnih skupnosti, ki se posredno nanašajo tudi na sistem primerne porabe, a te niso bile medsebojno usklajene. Tako se opredeljene naloge podvaja (priprava sistemskih predpisov s področja financiranja lokalnih skupnosti) in ni razvidno, katere podatke mora posamezno ministrstvo zbirati za izvedbo določenih nalog, kakšne in kako pogoste analize mora izvajati na področju financiranja lokalnih skupnosti, v katerih primerih mora pričeti s pripravo sprememb sistemskih predpisov ter kako pri tem sodeluje s pristojnimi državnimi organi.

Obe ministrstvi sta sodelovali, vendar se je to nanašalo le na izvajanje sistema primerne porabe posameznega leta. Kljub temu da sta imeli ministrstvi na razpolago podatke o sistemu financiranja primerne porabe, ki bi omogočali vsaj delno ugotovitev stanja sistema, pa jih predvsem ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni analiziralo in tako ni celovito ugotavljalo stanja sistema primerne porabe.

Zaradi pomanjkljivosti sistema primerne porabe je ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, pripravilo in vladi posredovalo Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki pa ni bil sprejet. Ministrstvo za finance je med izvajanjem sistema primerne porabe prav tako ugotovilo pomanjkljivosti in potrebe po izboljšavah, a ni pripravilo formalnega predloga sprememb. Vlada je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, le delno seznanjena s stanjem sistema primerne porabe, prav tako pa ni nadzorovala in usklajevala dela ministrstev pri opravljanju sistemskih nalog na področju sistema primerne porabe, ki ga je obravnavala predvsem zaradi priprave in načrtovanja proračuna posameznega leta, na katerega vpliva tudi višina sredstev, ki pripada občinam iz sistema primerne porabe.

Zaradi navedenega smo ocenili, da so bili vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, delno učinkoviti pri spremljanju in izboljševanju sistema primerne porabe.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja [Vlade Republike Slovenije](#), [Ministrstva za finance](#) in [ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo](#), v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015.

Menimo, da so bili vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, [delno učinkoviti pri financiranju primerne porabe občin](#).

Vlada, Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, niso zagotovili učinkovitega sistema za financiranje primerne porabe. Za postopek določanja povprečnine niso bile jasno določene naloge, katerih stroški se upoštevajo za določitev povprečnine, prav tako tudi ne postopek določitve povprečnine. Naloge, katerih stroški se upoštevajo pri določitvi povprečnine, so v Zakonu o financiranju občin opredeljene kot naloge, ki jih občine morajo opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, ki ga določajo zakoni, čeprav naloge občin v področni zakonodaji niso določene tako, da bi jih bilo mogoče nedvoumno razmejiti na obvezne naloge, katerih stroški se upoštevajo, in druge naloge, katerih stroški se ne upoštevajo. Niti Ministrstvo za finance niti ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni razpolagalo s seznamom nalog, iz katerega bi bile razvidne naloge, ki jih občine morajo opravljati na podlagi zakonov, in obseg, v katerem morajo biti izvedene. Poleg tega tudi postopek določitve povprečnine v predpisih ni določen jasno in predvidljivo, saj določila dopuščajo različne razlage in zato ni nedvoumno jasno, kakšno je sosledje dejanj, ki jih je treba opraviti, in kakšen je rok za njihovo izvedbo. Nejasno je določen vrstni red aktivnosti (najprej dogovor med vlado in reprezentativnimi združenji občin o povprečnini in nato izračun povprečnine ali najprej izračun in nato dogovor), prav tako pa so nejasno uporabljeni tudi izrazi (povprečni stroški za financiranje nalog ali povprečnina). Zaradi navedenega so si deležniki postopek določanja povprečnine različno razlagali. Ocenili smo, da zato sistem primerne porabe ni sledil načelu preglednosti delovanja javnih financ.

Predpisana določitev povprečnine tudi ni vključevala dejavnikov, kot so razpoložljivost finančnih virov ter kakovost in učinkovitost izvajanja občinskih nalog. Ta določitev je temeljila zgolj na podatkih o preteklih stroških nalog občin in morebitnih spremembah teh stroškov, kar po naši oceni občin ne spodbuja k učinkovitemu izvajanju nalog.

Nejasni predpisi so vplivali tudi na izvajanje sistema primerne porabe. Povprečnina, ki je določena z vsakoletnim zakonom o izvrševanju proračuna, je bila v letu 2014 in prvi polovici leta 2015 določena skladno z dogovorom z reprezentativnima združenjema občin, povprečnina za drugo polovico leta 2015 pa je bila določena brez dogovora z reprezentativnima združenjema občin. Ministrstvo za finance pri določanju povprečnine ni upoštevalo vseh predpisanih rokov, prav tako pa povprečnine ni izračunalo po predpisani metodologiji. Razlogov za razliko med izračunano in določeno povprečnino ni pregledno predstavilo. Določanje povprečnine je imelo izhodišče v povprečnini preteklega leta ob upoštevanju razpoložljivih finančnih virov, predvsem ocen o vplačani dohodnini, ni pa izkazano, ali in kako so bili upoštevani stroški nalog, določenih z zakoni. Pristojni organi so s pripravo interventnih

ukrepov skušali zmanjšati obseg nalog občin in s tem njihove stroške. Prizadevanja vlade, Ministrstva za finance in ministrstva, pristojnega za lokalno samoupravo, da se pri določanju prihodkov občin od dohodnine zaradi zagotavljanja vzdržnosti javnih financ upošteva razpoložljivost finančnih virov, ocenjujemo kot ustrezna.

Sistem primerne porabe je v obdobju, na katero se nanaša revizija, z uporabo korekcijskih faktorjev delno zagotovil, da je bila primerna poraba prilagojena objektivnim okoliščinam posamezne občine. Obstoječi korekcijski faktorji zmanjšujejo učinke obravnavanih objektivnih razlik, vendar pa bi lahko sistem z nekaterimi spremembami deležev faktorjev zagotovil boljše upoštevanje razlik med občinami. Tako smo ocenili, da bi lahko boljše prilagajanje sistema primerne porabe objektivnim značilnostim občin dosegli z zmanjšanjem vpliva korekcijskega faktorja, ki se nanaša na delež občanov, mlajših od 15 let. Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, nista preverjala primernosti obstoječih faktorjev in potrebe po uvajanju novih faktorjev, na podlagi katerih bi lahko ugotovili pomanjkljivosti sistema in predlagali izboljšave.

Za spremljanje in izboljševanje sistema primerne porabe Ministrstvo za finance in ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, nista opredelila načina medsebojnega sodelovanja na področju sistema primerne porabe. Sodelovanje je potekalo predvsem pri izvajalskih nalogah v zvezi z določitvijo povprečnine, ne pa tudi na področju spremljanja sistema. Za obe ministrstvi je določeno spremljanje in priprava sistemskih predpisov s področja financiranja lokalnih skupnosti, pri čemer pa ni razvidno, katere aktivnosti naj bi izvedlo posamezno ministrstvo. Kljub temu da sta imeli ministrstvi na razpolago podatke o sistemu primerne porabe, pa jih predvsem ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, ni analiziralo in tako ni celovito spremljalo stanja sistema primerne porabe oziroma sistema financiranja občin. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, je pripravilo formalni predlog sprememb sistema, vendar ni bil sprejet. Ministrstvo za finance je prav tako ugotovilo pomanjkljivosti in potrebe po izboljšavah, a ni pripravilo formalnega predloga za njegovo dopolnitev. Vlada je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, delno seznanjena s stanjem sistema primerne porabe, ni pa razvidno, da bi nadzorovala in usklajevala delo ministrstev glede opravljanja sistemskih nalog na področju sistema primerne porabe, ki ga je obravnavala zaradi priprave in načrtovanja proračuna posameznega leta, na katerega vpliva tudi višina sredstev iz sistema primerne porabe.

Na podlagi navedenega poudarjamo, da predpisan sistem primerne porabe kljub svoji kompleksnosti ni vključeval nekaterih dejavnikov, ki jih ocenjujemo kot ključne za določitev primerne obsega sredstev občinam. V delu, ki se nanaša na ugotovitev povprečnine, je bil zelo podroben, zapleten in nejasen. Pri tem ni vključeval oziroma ni ustrezno vključil vsaj treh bistvenih dejavnikov, ki bi po naši oceni povečali dodano vrednost sistemu določanja primerne obsega sredstev občinam, in sicer jasno določene obvezne naloge občin, upoštevanje kakovosti in učinkovitosti izvajanja teh nalog in upoštevanje vzdržnosti javnih financ celotnega sektorja država.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za finance morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za finance pripravila predlog sprememb predpisov, s katerim bo določen jasen in nedvoumen postopek za določitev povprečnine v delu, ki predvideva upoštevanje preteklih podatkov o stroških nalog, pričakovanih sprememb stroškov teh nalog in stroškov morebitnih novih nalog, in v delu, ki predvideva upoštevanje dogovora s predstavniki občin – točka 2.1.1.2.

Ministrstvo za javno upravo mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravilo predlog sprememb predpisov, s katerim bo jasno določeno, katere so tiste naloge občin, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne porabe občin – točka 2.1.1.1;
- v sodelovanju z Ministrstvom za finance izvedlo morebitne potrebne ukrepe (glede na način izvedbe ukrepa iz prejšnje alineje), s katerimi bo omogočilo ugotovitev (evidentiranje) stroškov nalog, ki se upoštevajo pri ugotovitvi primerne porabe občin – točka 2.1.1.1;
- v sodelovanju z Vlado Republike Slovenije in Ministrstvom za finance pripravilo predlog sprememb predpisov, s katerim bo določen jasen in nedvoumen postopek za določitev povprečnine v delu, ki predvideva upoštevanje preteklih podatkov o stroških nalog, pričakovanih sprememb stroškov teh nalog in stroškov morebitnih novih nalog, in v delu, ki predvideva upoštevanje dogovora s predstavniki občin – točka 2.1.1.2;
- v sodelovanju z Ministrstvom za finance pripravilo predlog sprememb predpisov tako, da bo postopek določitve povprečnine poleg realiziranih stroškov in dogovora s predstavniki občin upošteval tudi makroekonomsko stanje sektorja država – točka 2.1.1.2;

- pripravilo predlog sprememb notranjih aktov, s katerim bodo bolj jasno izkazane naloge in odgovornosti v delu, ki se nanaša na spremljanje delovanja sistema primerne porabe (predlog pripravi tako, da se izkaže jasna razdelitev teh nalog med Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za finance) – točka 2.3.1;
- v sodelovanju z Ministrstvom za finance pripravilo ali sodelovalo pri pripravi predloga sprememb notranjih aktov, s katerim bo določeno, da ima eno od ministrstev nalogo, da spremlja učinke korekcijskih faktorjev in učinke njihovih morebitnih sprememb – točka 2.2.2;
- pripravilo predlog sprememb notranjih aktov, s katerim bo doseglo, da se vzpostavi in določi obveznost vodenja evidence nalog, ki se upoštevajo pri ugotovitvi primerne porabe, tako da bo na letni ravni razviden obseg predpisanih nalog in spremembe obsega glede na predhodno leto – točka 2.1.1.1.

Ministrstvo za finance mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo izvedlo morebitne potrebne ukrepe (glede na način izvedbe ukrepa iz prve alineje zahteve Ministrstvu za javno upravo), s katerimi bo omogočilo ugotovitev (evidentiranje) stroškov nalog, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne porabe občin – točka 2.1.1.1;
- v sodelovanju z vlado in Ministrstvom za javno upravo pripravilo predlog sprememb predpisov, s katerim bo določen jasen in nedvoumen postopek za določitev povprečnine v delu, ki predvideva upoštevanje preteklih podatkov o stroških nalog, pričakovanih sprememb stroškov teh nalog in stroškov morebitnih novih nalog, in v delu, ki predvideva upoštevanje dogovora s predstavniki občin – točka 2.1.1.2;
- v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo pripravilo predlog sprememb predpisov tako, da bo postopek določitve povprečnine poleg realiziranih stroškov in dogovora s predstavniki občin upošteval tudi makroekonomsko stanje sektorja država – točka 2.1.1.2;
- pripravilo predlog sprememb notranjih aktov, s katerim bodo bolj jasno izkazane naloge in odgovornosti v delu, ki se nanaša na spremljanje delovanja sistema primerne porabe (predlog pripravi tako, da se izkaže jasna razdelitev teh nalog med Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za finance) – točka 2.3.1;
- v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo pripravilo ali sodelovalo pri pripravi predloga sprememb notranjih aktov, s katerim bo določeno, da ima eno od ministrstev nalogo, da spremlja učinke korekcijskih faktorjev in učinke njihovih morebitnih sprememb – točka 2.2.2.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹¹¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance ali Ministrstvo za javno upravo kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹¹¹ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- zagotovi, da bodo ministrstva, na področje katerih spadajo zakoni, ki določajo naloge občin, pripravljala ocene kakovosti in učinkovitosti izvajanja posameznih nalog na ravni vseh občin skupaj, in sicer vsaj za naloge, za izvajanje katerih občine porabijo največ sredstev;
- večjo aktivnost nameni spremljanju delovanja sistema primerne porabe s sodelovanjem pri določitvi in usklajevanju sistemskih nalog, ki naj bi jih Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo izvajala na področju sistema primerne porabe;
- zagotovi, da bodo ministrstva, na področje katerih spadajo zakoni, ki določajo naloge občin, sodelovala z Ministrstvom za javno upravo pri opredelitvi nalog, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne porabe občin.

Ministrstvu za javno upravo priporočamo, naj:

- v postopek določitve povprečnine vključi tudi upoštevanje kakovosti in učinkovitosti izvajanja nalog občin ter določi način upoštevanja tega dejavnika.

Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- zaradi ugotovljenih velikih razlik med izračunanimi stroški in realiziranimi stroški preverita primernost predpisanega načina ugotovitve stroškov nalog v delu, ki določa, da se pri izračunu upoštevajo podatki za pretekla štiri leta, pri čemer se upošteva vsakokratna inflacija in inflacija v letu pred letom in v letu, za katero se ugotavlja povprečnina (drugi odstavek 12. člena Zakona o financiranju občin), in ga poskušata določiti tako, da bo lahko bolje odražal realizirane stroške nalog;
- preverita učinke obstoječih korekcijskih faktorjev in preverita učinke njihovih sprememb ter uvedbe morebitnih novih korekcijskih faktorjev; na podlagi takšnih preveritev naj korekcijske faktorje določita tako, da čim bolj upoštevajo značilne objektivne razlike med občinami.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno s povratnico;
4. Janezu Janši, priporočeno;
5. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
6. dr. Janezu Šuštaršiču, priporočeno;
7. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
8. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
9. Alenki Smerkolj, priporočeno;
10. dr. Senku Pličaniču, priporočeno;
11. Zvonku Černaču, priporočeno;
12. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
13. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
14. arhivu.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
T: +386 (0) 1 478 58 00 | F: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si | www.rs-rs.si