



POVZETEK REVIZIJSKEGA POROČILA FINANCIRANJE PRIMERNE PORABE OBČIN



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 dosegajo 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.