



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30
F: 01 478 83 31
E: gp.mju@gov.si
www.mju.gov.si

RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Slovenska cesta 50
1000 Ljubljana

sloaud@rs-rs.si

Številka: 060-14/2016/37
Datum: 5. 9. 2017

Zadeva: **ODZIVNO POROČILO NA REVIZIJSKO POROČILO RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE GLEDE FINANCIRANJA PRIMERNE PORABE OBČIN V LETIH 2014 IN 2015** (vaš dopis številka 320-11/2015/43 z dne 13.6.2017)

Računsko sodišče Republike Slovenije je dne 13. junija 2017 izdalo Revizijsko poročilo Financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015 (štev. 320-11/2015/43), v katerem je revidiralo učinkovitost poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance in Ministrstva za javno upravo, ki je pristojno za lokalno samoupravo, v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015. V njem je na podlagi 29. člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12) glede svojih ugotovitev zahtevalo predložitev odzivnega poročila, ki ga morajo revidirani organi pripraviti v 90-ih dneh od vročitve poročila. V prilogi je odzivno poročilo Ministrstva za javno upravo.

S spoštovanjem,

Boris Koprivnikar
MINISTER

ODZIVNO POROČILO

NA REVIZIJSKO POROČILO RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE GLEDE FINANCIRANJA PRIMERNE PORABE OBČIN V LETIH 2014 IN 2015

(številka 320-11/2015/43 z dne 13.6.2017)

I. NAVEDBA REVIZIJE IN KRATEK POVZETEK UGOTOVITEV REVIZIJSKEGA POROČILA

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Računsko sodišče) je dne 13. junija 2017 izdalo Revizijsko poročilo Financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015 (štev. 320-11/2015/43) (v nadaljnjem besedilu: revizijsko poročilo), v katerem je revidiralo učinkovitost poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada), Ministrstva za finance (v nadaljnjem besedilu: MF) in Ministrstva za javno upravo, ki je pristojno za lokalno samoupravo (v nadaljnjem besedilu: MJU), v delu, ki se nanaša na financiranje primerne porabe občin v letih 2014 in 2015. V njem je na podlagi 29. člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12) glede svojih ugotovitev zahtevalo predložitev odzivnega poročila, ki ga morajo revidirani organi pripraviti v 90-ih dneh od vročitve poročila.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu ugotovilo, da:

- niso jasno določene naloge, katerih stroški se upoštevajo za določitev povprečnine,
- ni jasno in predvidljivo določen postopek določitve povprečnine v delu, ki se nanaša na upoštevanje preteklih podatkov o stroških občin,
- pri postopku določitve povprečnine ni upoštevano tudi makroekonomsko stanje sektorja država,
- bi morale biti v notranjih aktih MF in MJU jasno izkazane naloge in odgovornosti v delu, ki se nanašajo na spremljanje primerne porabe občin in spremljanje učinkov korekcijskih faktorjev ter
- da bi morala biti vzpostavljena in določena obveznost vodenja evidence nalog občin, ki se upoštevajo pri ugotovitvi primerne porabe občin.

II. IZKAZ POPRAVLJALNIH UKREPOV MINISTRSTVA ZA JAVNO UPRAVO

V skladu z ugotovitvami revizijskega poročila mora MJU 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.

MJU in MF sta pripravili predlog novega Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. Predpis je ministrica, pristojna za finance, sprejela dne 4. 9. 2017 in je bil poslan v objavo v Uradni list RS. Pravilnik je priloga tega poročila. **Popravljalni ukrep je izveden.**

OBRAZLOŽITEV:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) je z Odločbo št. U-I-150/15-25 z dne 10. 11. 2016 (Uradni list RS, št. 76/16 z dne 2. 12. 2016) (v nadaljnjem besedilu: odločba) razveljavilo Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09; v nadaljnjem besedilu: pravilnik). Razveljavitev začne učinkovati v enem letu po objavi odločbe. Ustavno sodišče je v 45. točki obrazložitve odločbe navedlo, da pravilnik ni neskladen z okvirom nalog, določenim v Zakonu o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO; v nadaljevanju: ZFO-1), v 46. točki pa, da pravilnik 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 povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, oziroma 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.

V revizijskem poročilu je Računsko sodišče med drugim ugotovilo, da v postopku določanja povprečnih stroškov za financiranje nalog občin niso bile jasno določene naloge, katerih stroški se upoštevajo in da so te naloge v ZFO-1 opredeljene kot naloge, ki jih občine morajo opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, ki ga določajo zakoni. Računsko sodišče v poglavju 2.1.1.1 revizijskega poročila navaja, da ZFO-1 v 11. členu, ki se nanaša na ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin, glede financiranja nalog iz občinske pristojnosti uporablja izraz »financiranje nalog, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni«. Občinske naloge so sicer primeroma navedene v 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 94/ – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl.US; v nadaljevanju ZLS), vendar pa so posamezne občinske naloge določene s področnimi zakoni, ki na različne načine opredeljujejo občinske pristojnosti, od česar je odvisen tudi obseg stroškov, ki se upošteva pri določitvi primerne porabe. Glede na določbo 11. člena ZFO-1 se tako pri ugotovitvi primerne porabe občin lahko upoštevajo le tisti stroški, ki so jih občine porabile za opravljanje obveznih nalog, ne pa tudi stroški za naloge, ki jih zakoni dopuščajo, in tudi ne stroški v večjem obsegu, kot ga določajo zakoni oziroma naloge, ki so določene s statuti posameznih občin.

Novi pravilnik določa podprograme v skladu z 11. členom ZFO-1 (naloge, določene z zakoni in v obsegu, ki ga določajo zakoni). V skladu z ustavno zasnovano slovenske lokalne samouprave lahko občine opravljajo izvirne ali prenesene naloge, med izvirnimi pa so takšne, ki so neobvezne ali obvezne. Prve si določijo občine z lastnimi splošnimi akti same, druge pa določi zakon. Pravna podlaga za neobvezne izvirne naloge je 21. člen ZLS, ki določa univerzalno pristojnost občin na njihovem območju, kar z drugimi besedami pomeni, da si lahko z lastnimi predpisi določijo naloge, ne da bi za to imele podlago v zakonu. Pri obveznih izvirnih nalogah pa gre za tiste, ki jih določajo področni zakoni, ki urejajo posamične družbene podsisteme, kot na primer prostorsko urejanje, promet, izobraževanje, primarna zdravstvena dejavnost itd.. S tega vidika je okvir nalog občin, ki jih določa novi predlog pravilnika, znan in obsega naloge pod rubriko 2.1 iz Sheme 1 Vrste pristojnosti občin in nadzor državnih organov. Temu izhodišču morajo slediti tudi podprogrami, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, določeni v 2. členu novega pravilnika.

Shema 1: Vrste pristojnosti občin in nadzor državnih organov
Vir: Ministrstvo za javno upravo

PRISTOJNOSTI OBČINE		
1. NEOBVEZNE	2. OBVEZNE	
1.1 IZVIRNE (določene z občinskim statutom)	2.1. IZVIRNE (določene z zakonom)	2.2 PRENESENE (določene z zakonom)
NADZOR DRŽAVE		
zakonitost	zakonitost	zakonitost, primernost in strokovnost

Novi pravilnik tako med obvezne naloge ne vključuje tistih nalog občin, ki bi jih občine določile s statutom ali drugim občinskim predpisom (rubrika 1.1. iz sheme zgoraj), čeprav gre nedvoumno

za izvirne občinske naloge. Ugotovljeni nabor nalog sta MF in MJU primerjala z naborom podprogramov iz veljavnega pravilnika in iz njega črtala vse tiste podprograme, ki ne izpolnjujejo zgornjega pogoja. Temu v prid velja opozoriti na odločbo Ustavnega sodišča števil. U-I-164/13-11 z dne 10. 6. 2015, v kateri je to izrecno poudarilo, da so očitki, da zakonska ureditev financiranja občin ne omogoča izvrševanja lokalne samouprave, ker naj ne bi upoštevala nalog, ki jih občine lahko določijo same, neutemeljeni, saj spregledajo, da imajo občine v ta namen v 6. členu ZFO-1 določene tudi druge lastne vire. Iz veljavne ureditve torej nedvoumno izhaja, da naloge občin, ki so podlaga za financiranje primerne porabe, lahko določa le področni zakon.

MJU in MF sta z namenom odprave morebitnih napak v novem pravilniku v obdobju med 21. 12. 2016 in 31. 3. 2017 organizirali posvetovanja z vsemi ministrstvi, v katerih pristojnost sodijo posamezne vrste nalog občin in sicer:

- Ministrstvo za izobraževanje znanost in šport dne 21. 12. 2016;
- Ministrstvo za infrastrukturo dne 26. 1. 2017;
- Ministrstvo za kulturo, februar 2017 (dopis);
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dne 23. 2. 2017;
- Ministrstvo za gospodarstvo, razvoj in tehnologijo dne 24. 2. 2017;
- Ministrstvo za obrambo dne 29. 3. 2017;
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dne 29. 3. 2017;
- Ministrstvo za okolje in prostor, dne 30. 3. 2017;
- Ministrstvo za zdravje dne 31.3.2017.

Tako sta MJU in MF sistematično preverili nabor obveznih nalog. S tem sta prišli do nedvoumne ugotovitve, ali so posamične naloge za občine obvezne, ali pa jih občine le opravljajo kot dopolnilo istovrstnim nalogam, ki jih že izvajajo ministrstva, ali jih celo opravljajo, ne da bi področni zakon sploh določal občinam kakršnokoli aktivnost. V slednjih dveh primerih takšne naloge ne izpolnjujejo pogoja za uvrstitev podprograma v novi pravilnik.

Novi pravilnik upošteva dejstvo, da so občine med seboj zelo različne in da iste naloge različne občine opravljajo na različne načine in v različnem obsegu. Naloge, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni namreč niti po vsebini, niti po obsegu praviloma niso natančno opredeljene. Izjema so na primer standardi in normativi na področju obveznega izobraževanja in predšolske vzgoje. O obsegu, standardih in kakovosti drugih nalog občine odločajo same. To pomeni, da lahko pristojni državni organi zgolj s priporočilom, smernicami, strokovnim usposabljanjem ali drugimi podobnimi načini težijo k skupnemu cilju, da bi te storitve za svoje prebivalce vse občine opravljale kar najbolj podobno, tako v obsegu, kot kakovosti. Državni organi v skladu z ustavno zasnovo slovenske lokalne samouprave lahko nadzorujejo le zakonitost izvajanja izvirnih nalog občin, ne pa tudi primernosti in strokovnosti. Zato pri izvajanju tako razveljavljenega kot tudi novega pravilnika velja načelo, da se zneski občin, kadar gre za izdatke za obvezne izvirne naloge občin, pri izračunu štejejo v celoti, ne glede na to, da izdatkov v posamičnih podprogramih niso izkazovale vse občine in ne glede na način ali obseg izvajanja naloge, določen pri posamičnem podprogramu. Pri tem sta ministrstva sledili tudi ugotovitvam Računskega sodišča, ki je v poglavju 2.1.1 revizijskega poročila povzelo način upoštevanja stroškov, ki se in ki se ne upoštevajo pri določitvi povprečnih stroškov za financiranje nalog občin.

Shema 2: Stroški, ki se upoštevajo in ki se ne upoštevajo pri določitvi povprečnih stroškov za financiranje nalog občin
Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije

Način opredelitve naloge občine v	Občina mora nalogo opraviti	Občina mora nalogo opraviti	Občina nalogo lahko opravi
--	------------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------

zakonu	(obseg je določen)	(obseg ni določen)	
Stroški nalog, ki se upoštevajo pri določitvi povprečnih stroškov za financiranje nalog občin	Upoštevajo se izkazani stroški do predpisanega obsega	Upoštevajo se vsi izkazani stroški	Izkazani stroški se ne upoštevajo

3. člen novega pravilnika določa konkretne izdatke v posamičnih podprogramih, ki se ne upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. Gre za izjeme znotraj podprogramov, ki sicer izpolnjujejo zakonski pogoj, vendar gre za bodisi večji obseg nalog, kot je predpisan, bodisi za nadstandarde, dodatne programe ali druge dodatne ugodnosti, ki presegajo zakonske obveznosti. MF bo kot izvrševalec novega pravilnika pozorno tudi na zneske, ki se bodo pojavljali v posamičnih podprogramih, ki bodo morda posledica napak ali nezanesljivosti knjiženja občinskih izdatkov. Tak primer je podprogram 06029002 Delovanje zvez občin, na katerega so občine v letu 2016 evidentirale kar za 980.256,67 evrov izdatkov, čeprav v Sloveniji do sedaj ni bila ustanovljena še nobena zveza občin.

Zaradi večje preglednosti glede obveznih nalog, ki se upoštevajo pri izračunu povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog, sta MJU in MF pripravila podrobno preglednico obveznih nalog občin v skladu z 11. členom ZFO-1 ter 2. in 3. členom novega pravilnika, ki pri vsakem podprogramu, določenem s pravilnikom, določa Področje proračunske porabe/glavni program/podprogram, navedbo pristojnega ministrstva, pravne podlage za nalogo, splošni opis vsebine naloge ter opis obvezne naloge in opis neobvezne naloge. Preglednica vsebuje tudi višino preteklih izdatkov za leto 2016. Preglednica je priloga tega poročila.

Pri pripravi novega pravilnika so poleg ministrstev sodelovala tudi združenja občin. MJU in MF sta že sredi leta 2016 v sklopu priprav na prenovu pravilnika pozvali združenja, da predlagajo svoje predstavnike v posebno delovno skupino, s katero bosta preverili vsebino novega predloga. Člane delovne skupine iz občin Miklavž na Dravskem polju, Sevnica, Kamnik, Trbovlje in Mestne občine Ljubljana ter vodstev združenj so predlagala vsa tri združenja. MJU in MF sta se z imenovanimi predstavniki delovne skupine sestali dvakrat, prvič na srečanju dne 18. 5. 2017 in drugič 5. 6. 2017. Na prvem srečanju so predstavniki ministrstev predstavili izhodišča za pripravo novega pravilnika ter razloge, zakaj nekaterih podprogramov, ki jih je vključeval veljavni pravilnik, ni več v novem predlogu. Na predlog predstavnikov združenj so se zaradi možnosti dodatne preučitve gradiva dogovorili za dodatno srečanje, na katerem je bilo dogovorjeno, da bodo združenja svoja stališča predstavila pisno. Združenje mestnih občin Slovenije (ZMOS) je poslalo pisna stališča dne 12. 6. 2017 ter dodatno dne 26. 6. 2017, stališču z dne 12. 6. 2017 sta bili dodani stališči Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor. Združenje občin Slovenije (ZOS) je poslalo pisno stališče dne 12. 6. 2017. Skupnost občin Slovenije (SOS) pa je svoja stališča posredovala 14. 6. 2017. Dne 7. 7. 2017 sta MJU in MF predlog novega pravilnika predstavili vsem trem združenjem občin.

Novi pravilnik bo veljal že za določitev povprečnine za leto 2018. Ustavno sodišče je v odločbi ugotovilo, da je pravilnik v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave, zato ga je razveljavilo. Ker bi takojšnja razveljavitev pravilnika v bistvenem onemogočila delovanje sistema financiranja občin, je odločilo, da razveljavitev začne učinkovati v enem letu po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, torej najkasneje 2. 12. 2017. Ustavno sodišče je odmerilo dovolj časa, da je minister, pristojen za finance, ugotovljeno protiustavnost pravilnika lahko odpravil pravočasno.

V skladu z ugotovitvami revizijskega poročila mora MJU v odzivnem poročilu izkazati, da je 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.

MF je v sodelovanju z MJU na podlagi novega Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, pripravilo izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog, ki vsebuje le tiste obvezne naloge občin, ki jih določa 11. člen ZFO-1 ter na njegovi podlagi novi Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. **Popravljalni ukrep je izveden.**

OBRAZLOŽITEV:

V skladu z odločbo Ustavnega sodišča in revizijskim poročilom Računskega sodišča so v novem Pravilniku o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, upoštevani le tisti podprogrami, v okviru katerih občine izkazujejo stroške za obvezne zakonske naloge in v obsegu, kot ga določa zakon. Izločeni so vsi podprogrami, ki se nanašajo na zakonske naloge, ki niso obvezne. Naloge, ki jih občina sicer lahko opravlja, vendar niso obvezne, niso v pravilniku in jih MF ne bo upoštevalo pri izračunu povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. Podprogrami, v okviru katerih se izkazujejo investicije, že doslej niso bili vključeni v pravilnik.

Novi pravilnik ne vsebuje več naslednjih podprogramov:

01019004	Spremljanje položaja žensk in uresničevanje njihovih pravic
02019001	Podlage ekonomske in razvojne politike
03029001	Članarine mednarodnim organizacijam
03029002	Mednarodno sodelovanje občin
04019001	Vodenje kadrovskih zadev
04039002	Izvedba protokolarnih dogodkov
06019001	Priprava strokovnih podlag s področja lokalne samouprave ter strokovna pomoč lokalnim organom in službam
06019002	Nacionalno združenje lokalnih skupnosti
08029002	Notranja varnost
08029002	Povečanje zaposljivosti
11029001	Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu
11029002	Razvoj in prilagajanje podeželskih območij
11029004	Ukrepi za stabilizacijo trga
11039001	Delovanje služb in javnih zavodov
11059001	Program razvoja ribištva
12029001	Oskrba z električno energijo
12049001	Oskrba s plinom
12079001	Oskrba s toplotno energijo
13029002	Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest
13029006	Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest
13069001	Investicijska vlaganja v telekomunikacijsko omrežje
14019001	Varstvo potrošnikov
14029001	Spodbujanje razvoja malega gospodarstva
16039002	Urejanje pokopališč in pogrebna dejavnost
16069002	Nakup zemljišč
17059001	Lekarniška dejavnost
18039006	Zoološki in botanični vrtovi, akvariji, arboretumi ipd.
18049001	Programi veteranskih organizacij
18049004	Programi drugih posebnih skupin
19049001	Višješolsko izobraževanje
19049002	Visokošolsko izobraževanje
19059002	Druge oblike izobraževanja
20019001	Urejanje sistema socialnega varstva
20029001	Drugi programi v pomoč družini
20049001	Centri za socialno delo

Pri v nadaljevanju naštetih podprogramih se pri izračunu povprečnih stroškov za financiranje nalog občin izdatki na teh podprogramih upoštevajo deloma:

11029003	Zemljiške operacije Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na izvajanje komasacijskih postopkov.
11039002	Zdravstveno varstvo rastlin in živali Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na sofinanciranje društev.
15029001	Zbiranje in ravnanje z odpadki Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na odškodnine v zvezi z odlaganjem odpadkov.
16039004	Praznično urejanje naselij Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na praznično okrasitev naselij.
17079001	Nujno zdravstveno varstvo Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na nujno zobozdravstveno pomoč in dežurne službe na področju zdravstvenega varstva.
18039001	Knjižničarstvo in založništvo Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na dejavnost založništva.
19029001	Vrtci Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na popuste pri plačilu razlike med ceno programov in plačili staršev.
20049004	Socialno varstvo materialno ogroženih Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na enkratne socialne pomoči zaradi materialne ogroženosti.

Izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, pripravljen za začetek postopka dogovarjanja med ministrstvi in združenji občin za podpis dogovora o višini povprečnine za leti 2018 in 2019, na podlagi novega pravilnika znaša 608,15 EUR in je pričakovano nižji od izračuna ob upoštevanju razveljavljenega pravilnika (647,89 EUR). Na podlagi sprememb in dopolnitev novele ZFO-1 se bodo v prihodnje in pod pogojem, da bo predlog Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin sprejet, pri izračunu odšteli še tekoči odhodki in tekoči transferi za sredstva sofinanciranja občinskih nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev ter zmanjšanja za obvezne dajatve, določene v področnih predpisih, za te naloge, v prejšnjih štirih letih (t.i. dvojno financiranje). Ta izračun bi bil pri izračunu za leti 2018 in 2019 pričakovano nižji še za nekaj več kot 18 EUR.

V skladu z ugotovitvami revizijskega poročila mora MJU v odzivnem poročilu izkazati, da je 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.

MJU je v sodelovanju z MF pripravilo besedilo predloga Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin in ga 26. 5. 2017 predlagalo Vladi v obravnavo. Vlada je 29. 6. 2017 določila besedilo predloga Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin (EVA: 2016-3130-0041) in ga poslala Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po rednem postopku. Predlog spreminja določbe 12. člena ZFO-1 tako, da 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. **Popravljalni ukrep je izveden.**

OBRAZLOŽITEV:

Iz navedb revizijskega poročila izhaja, da sedaj določen postopek določanja višine povprečnine ni določen jasno in predvidljivo, da dopušča različne razlage, zato ni jasno sosledje dejanj, ki jih je treba opraviti in kakšen je rok za njihovo izvedbo. Nejasno naj bi bil določen vrstni red

aktivnosti, prav tako pa naj bi bili nejasno uporabljeni tudi izrazi, kot na primer povprečni stroški za financiranje nalog in povprečnina.

MJU in MF sta pri pripravi besedila predloga 12. člena ZFO-1 dosledno upoštevali ugotovitve revizijskega poročila. Zato predlog spremenjenega 12. člena ZFO-1 jasno razmejuje postopek ugotavljanja povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog od postopka določitve višine povprečnine, upoštevajoč celotno zaporedje štirih korakov, ki pripeljejo do izračuna primerne porabe občine: od določitve obveznih občinskih nalog za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (11. člen ZFO-1), izračuna povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (prvi in drugi odstavek spremenjenega 12. člena ZFO-1), postopka določitve višine povprečnine (tretji do sedmi odstavek spremenjenega 12. člena ZFO-1) in izračuna primerne porabe občin (13. člen).

Shema 3: Opis postopka v štirih korakih za izračun primerne porabe občine (novela ZFO-1)
Vir: Ministrstvo za javno upravo

1. Določitev nalog, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občin	2. Izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin	3. Določitev višine povprečnine	4. Izračun primerne porabe občine
11. člen ZFO-1	Prvi in drugi odstavek 12. člena ZFO-1	Tretji do sedmi odstavek 12. člena ZFO-1	13. člen ZFO-1
<ul style="list-style-type: none"> • naloge, ki jih občina mora opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni 	<ul style="list-style-type: none"> • podatki o tekočih odhodkih in tekočih transferih za obvezne naloge (brez investicij) • metodologijo določi Vlada z uredbo • povprečje podatkov za štiri pretekla leta • povprečni stroški na prebivalca na prihodnji dve leti 	<ul style="list-style-type: none"> • izračun preteklih izdatkov se pošlje združenjem najkasneje do 1. avgusta tekočega leta • upoštevanje makroekonomskih in fiskalnih pogojev sektorja država • dogovor o višini povprečnine • Državni zbor z zakonom (ZIPRS) določi višino povprečnine 	<ul style="list-style-type: none"> • na podlagi določene povprečnine se po z zakonom določeni formuli izračuna primerna poraba za vsako občino

V skladu z novelo ZFO-1 MF izračuna povprečne stroške za financiranje nalog občin na podlagi metodologije iz uredbe za naslednji dve proračunski leti in jih z obrazložitvami pošlje združenjem občin najpozneje do 1. avgusta tekočega leta. Združenja občin najpozneje do 1. septembra tekočega leta MF sporočijo mnenje k izračunanim povprečnim stroškom za financiranje nalog občin.

Postopek za določitev višine povprečnine se začne po prejemu mnenja združenj občin. Novela zakona določa dva možna scenarija za določitev višine povprečnine. Po prvem Vlada in združenja občin skleneta dogovor o višini povprečnine za naslednji dve proračunski leti pred

predložitvijo predloga državnega proračuna v Državni zbor. Po drugem pa do podpisa dogovora ne pride. Takrat se v predlog državnega proračuna vključi višina povprečnine, ki jo predlaga Vlada. V obeh primerih povprečnino določi Državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

Predlog spremenjenega 12. člena ZFO-1 določa rok, v katerem mora MF izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin z obrazložitvami poslati v mnenje združenjem občin (do 1. avgusta tekočega leta) in rok, v katerem morajo ta oblikovati svoje mnenje (do 1. septembra tekočega leta). Šele takrat se začne postopke za določitev višine povprečnine. Določeno je tudi obdobje, v katerem Vlada sklene dogovor z združenji občin o višini povprečnine, to je od 1. septembra tekočega leta do predložitve predloga proračuna države za naslednje leto v Državni zbor (1. oktober tekočega leta). Ta rok je skladen z rokom, določenim z Zakonom o javnih financah za predložitev predloga državnega proračuna in zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države, v Državni zbor.

Ustavno sodišče je že presojalo ureditev sodelovanja združenj občin pri državnih odločitvah, ki imajo neposreden vpliv na obseg financiranja njihovih nalog, ki jih določa država z zakoni (Odločba US št. U-I-164/13-11 z dne 10. 6. 2015; Uradni list RS, št. 46/15) in ni ugotovilo neskladnosti zakonske ureditve z ustavo. S tem institutom imajo občine kot nosilke lokalne samouprave glede na svoj samoupravni položaj pravico, da izrazijo mnenje, predstavijo svoja stališča in sodelujejo pri reševanju vseh tistih vprašanj, ki se nanašajo na uresničevanje lokalne samouprave. Zakon predpisuje bistvene sestavine sodelovanja občin: udeležence, objektivne podatke o obveznih občinskih nalogah, izračun preteklih izdatkov za obvezne naloge ter postopek dogovarjanja med Vlado in občinami. Predlog spremenjenega oziroma dopolnjenega 12. člena ZFO-1 temelji na načelu sodelovanja združenj občin oziroma medinstitucionalnega dialoga med Vlado in občinami glede položaja javnih financ in delovanja občin. Načela sodelovanja ni mogoče razumeti kot absolutne pravice združenj občin do soglasja k višini predloga povprečnine. Zaradi tega je predvidena tudi možnost, da do poenotenja stališč med Vlado in združenji občin glede višine povprečnine oziroma do podpisa dogovora glede višine povprečnine ne pride. Takrat višino povprečnine Državnemu zboru predlaga Vlada.

V skladu z ugotovitvami revizijskega poročila mora MJU v odzivnem poročilu izkazati, da je 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 makroekonomske stanje sektorja država – točka 2.1.1.2.

MJU je v sodelovanju z MF pripravilo besedilo predloga Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin in ga 26. 5. 2017 predlagalo Vladi v obravnavo. Vlada je 29. 6. 2017 določila besedilo predloga Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin (EVA: 2016-3130-0041) in ga poslala Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po rednem postopku. Novi peti odstavek 12. člena ZFO-1 določa, da bo postopek določitve povprečnine poleg realiziranih stroškov in dogovora s predstavniki občin upošteval tudi makroekonomske stanje sektorja država. **Popravljalni ukrep je izveden.**

OBRAZLOŽITEV:

Novi peti odstavek 12. člena ZFO-1 določa, da se v postopku za določitev višine povprečnine poleg izračunanih povprečnih stroškov za financiranje nalog občin iz tretjega odstavka spremenjenega 12. člena ZFO-1 upošteva tudi okvir za pripravo proračunov sektorja država, ki ga sprejme Državni zbor, na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo, za naslednji dve proračunski leti. Spremenjeni 12. člen ZFO-1 še bolj določno kot doslej ureja postopek določitve višine povprečnine ob hkratnem upoštevanju splošnih makroekonomskih okoliščin in stanja javnih financ. Spremenjeni člen ureja določitev povprečnine tako, da se pri postopku določitve povprečnine poleg izračuna povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, ki ga izračuna MF na podlagi prvega in drugega odstavka spremenjenega 12. člena ZFO-1, upoštevajo tudi makroekonomske javnofinančne okoliščine blagajn javnega financiranja oziroma okvir za pripravo proračunov sektorja država, ki ga sprejme Državni zbor na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo. Tako kot država morajo tudi občine deliti skupno usodo blagajn javnega

financiranja v različnih obdobjih gospodarskih ciklov. Sistem financiranja občin mora biti v skladu z načeli Zakona o javnih financah in Zakona o fiskalnem pravilu.

S predlagano spremembo sta MJU in MF sledili tudi stališčem Ustavnega sodišča, ki je v Odločbi U-I-1/11-15 z dne 25. 5. 2011 ugotovilo, da veljavni ZFO-1 ne ureja načina ugotavljanja višine povprečnine v primerih, ko do dogovora med Vlado in združenji ni mogoče doseči. Novela ZFO-1 daje Vladi pooblastilo za določitev višine povprečnine, ki jo vključi v predlog državnega proračuna, šele po izčrpanju pravne poti iz šestega odstavka spremenjenega 12. člena ZFO-1. Zakon je Vladi naložil odgovornost zagotoviti podlage za vsakoletno financiranje občin, zato mora Vlada v primeru, da bi do sklenitve dogovora ne prišlo, te podlage predlagati neposredno Državnemu zboru v predlogu zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Ustavno sodišče je izrecno poudarilo, da mora Vlada pri določanju višine povprečnine upoštevati tudi celotno stanje javnih financ v državi. Občine skupaj z državo delijo odgovornost za vodenje ekonomske in fiskalne politike v Republiki Sloveniji, tudi z vidika varčevanja sredstev javne porabe. Zato je treba pri vsakokratnem določanju višine primerne obsega sredstev za financiranje izvajanja nalog občin iz njihove izvorne pristojnosti poleg realnih potreb občin upoštevati tudi makroekonomsko gospodarsko in fiskalno stanje v državi ter zahtevo po konsistentnem in dolgoročno stabilnem sistemu javnofinančnih odhodkov. Ključni cilj državnega proračuna, kot instrumenta Vlade pri izvajanju makroekonomske politike, je 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.

V skladu z ugotovitvami revizijskega poročila mora MJU v odzivnem poročilu izkazati, da je 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.

MJU je 24. 8. 2017 dopolnilo akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest tako, da so bolj jasno izkazane naloge in odgovornosti v delu, ki se nanašajo na spremljanje delovanja sistema primerne porabe. Dopolnjeni akt jasno določata razdelitev teh nalog med MJU in MF. Sprememba akta je v prilogi. **Popravljalni ukrep je izveden.**

V skladu z ugotovitvami revizijskega poročila mora MJU v odzivnem poročilu izkazati, da je 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.

V skladu z ugotovitvami revizijskega poročila mora MJU v odzivnem poročilu izkazati, da je 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.

MJU je 24. 8. 2017 dopolnilo akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest tako, da določa naloge v delu, ki se nanašajo na spremljanje učinkov korekcijskih faktorjev in učinkov njihovih morebitnih sprememb, in obveznost vodenja evidence nalog, ki se upoštevajo pri ugotovitvi primerne porabe. Sprememba akta je v prilogi. **Popravljalni ukrep je izveden.**

Priloge:

- Predlog Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin (EVA: 2016-3130-0041) z dne 29.6.2017
- Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin

- Preglednica obveznih nalog občine (11. člen ZFO-1) iz 2. in 3. člena Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin za leto 2016
- Spremembe in dopolnitve Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za javno upravo