



Združenje Mestnih Občin Slovenije

Verdijeva ulica 10
6000 Koper, Slovenija

T: ++386 5 6646 231
E: ZMOS@koper.si
W: www.zmos.si

Ministrstvo za finance
gp.mf@gov.si

Številka: 410-2/2018-2
Datum: 30. 8. 2018

Zadeva: Mnenje ZMOS glede izračuna povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog za leti 2019 in 2020

Zveza: Vaš dopis št. 410-105/2018/17 z dne 3. 7. 2018, prejet 6. 7. 2018

Spoštovani,

glede na dejstvo, da izračun temelji na veljavnih predpisih, in z zaupanjem do kakovosti kadrov na Ministrstvu za finance (MF), ki so izračun pripravili, na vaš dopis ne moremo podati pripomb. Hkrati pa (ponovno) izražamo **jasno stališče mestnih občin o neustreznosti sistema financiranja občin** v Republiki Sloveniji, ki **nikakor ne upošteva posebnega ustavnega položaja mestnih občin** kot ga določa drugi odstavek 141. člena Ustave Republike Slovenije¹, odločitve Ustavnega sodišča iz leta 1996² in nenazadnje realna dejstva.

Mestne občine predstavljajo regionalna središča v Sloveniji in so gonilo regionalnega ter policentričnega razvoja, ki je nujen za trajnostni razvoj države. Kljub tej vlogi, ki se odraža v večji obremenitvi lokalnih javnih storitev in infrastrukture, in posebnemu ustavnemu položaju mestne občine v sistemu financiranja občin niso diferencirane. Iz tega sledi, da so zato dejansko v slabšem položaju kot večina preostalih občin. Kot že podrobneje izraženo v dopisu županov mestnih občin predsedniku in podpredsednikom Vlade RS ter ministrici za finance (na primer z dne 25. 1. 2017), formula med drugim ne upošteva nekaterih bistvenih značilnosti, povezanih z vlogo in položajem mestnih občin, kot na primer:

¹ »Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.«

² U-I-98/95, npr. 19. točka: »Mestne občine imajo **po Ustavi torej drugačen položaj kot ostale občine**. Naloge iz drugega odstavka 141. člena Ustave so izvorne, ne pa prenesene naloge (občina jih opravlja "kot svoje"). Obseg nalog, ki so pomembne za razvoj mest, ni odvisen od proste presoje zakonodajalca, čeprav je njihov obseg potrebno določiti z zakonom. Ustava zavezuje zakonodajalca, da z zakonom uresniči določbo o posebnih izvornih pristojnostih mestnih občin.«

- **višji stroški izgradnje in vzdrževanja javne infrastrukture v urbanih okoljih** za različne potrebe (promet in prometna infrastruktura, komunikacije, stanovanjska in komunalna dejavnost, varovanje okolja itd.),
- **veliko število začasnega prebivalstva**, ki vrsto let prebiva v mestnih občinah,
- **učinek velikega števila dnevnih migrantov** in posledično njihov pritisk na javne storitve in infrastrukturo,
- **številne javne storitve** s področja družbenih dejavnosti, tako za najmlajše kot za starejše prebivalce, **ki se izvajajo večinoma (ali zgolj) v mestnih občinah**, kar pomeni tudi višje število zaposlenih v javnem sektorju v mestnih občinah,
- z nastankom novih občin, nastalih na območjih mestnih občin, se je delež sredstev slednjih realno zmanjšal, ostal pa jim je nabor osnovnih javnih storitev za **praktično enako število uporabnikov**, in še bi lahko naštevali.

V zadevnem izračunu lahko izpostavimo oceno povišanja stroškov zaradi dviga plač ravnateljcev in odprave plačnih anomalij. Celotna ocenjena vrednost povečanja stroška, približno 9,3 milijona evrov, se upošteva za določitev povprečnine vseh občin, kljub temu, da **imajo mestne občine nesorazmerno večje število zaposlenih za področje šolstva** v primerjavi z manjšimi občinami. Sistemska ureditev tako povzroča, da manjše občine prejmejo relativno več sredstev na račun večjih občin.

Še toliko bolj očitna primer v izračunu je povišanje stroškov zaradi aneksa h kolektivni pogodbi za poklicne gasilce. V tem primeru namreč manjše občine prejmejo sredstva za nalogo, ki je sploh ne izvajajo. V Sloveniji je organiziranih 13 poklicnih teritorialnih gasilskih enot³, večina teh v mestnih občinah.

Zaradi uravnilovke v sistemu financiranja občin morajo mestne občine s sorazmerno enakimi sredstvi narediti nesorazmerno več od preostalih občin. To je v nasprotju z načelom sorazmernosti in s posebnim ustavnim položajem mestnih občin, hkrati pa tudi z dejanskim obsegom javnih storitev, ki jih mestne občine izvajajo, in s tem povezanih dejanskih stroškov. Kot že predlagano s strani županov mestnih občin, bi pravičnejši sistem financiranja občin in spoštovanje načela sorazmernosti dosegli z uvedbo **diferenciacije za mestne občine**.

Glede na navedeno predlagamo, da se v Zakonu o financiranju občin⁴ v 13. členu doda nov odstavek, ki naj se glasi:

»(2) Mestnim občinam se primerna poraba, izračunana v skladu s prejšnjim odstavkom tega člena, poveča za 6%.«

Izračun povprečnih stroškov za financiranje z zakonom določenih občinskih nalog je med drugim pripravljen tudi na podlagi Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Ur. l. RS, št. 48/17; v nadaljevanju Pravilnik).

Že v okviru priprave tega Pravilnika smo predstavniki Združenja mestnih občin Slovenije (v nadaljevanju ZMOS) na sestankih s predstavniki ministrstev, pristojnih za javno upravo in finance, opozarjali, da podzakonski predpis ministra ne more in ne sme samostojno (brez podlage v zakonu) določati nalog, ki se upoštevajo pri izračunu povprečnih stroškov za financiranje, kakor

³ [Vir – spletna stran Uprave RS za zaščito in reševanje](#), dostop do strani 16. 8. 2018.

⁴ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr.

tudi ne določati nalog, ki se ne upoštevajo pri tem izračunu. Na ta način namreč obstaja veliko tveganje, da bo pristojni minister po svoji volji določal tako nabor nalog kot tudi njihov obseg. Žal pri pripravi Pravilnika združenjem občin ni bila dana možnost, da bi osnutek akta in v njem predvidene naloge, ki se upoštevajo pri izračunu povprečnine, v okviru neposrednega dialoga uskladile z ministrstvi, pristojnimi za posamezna področja. Zaradi navedenega je nenehno sklicevanje ministrstva za finance na stališča posameznih resorjev, ali gre v konkretnem primeru za obvezno ali neobvezno nalogo občine, brezpredmetno, odprta vprašanja pa ostajajo.

Glede na navedeno pričakujemo bodisi od ministrstva za finance bodisi od drugih ministrstev, jasna in določna, predvsem tehtno obrazložena pojasnila o tem, zakaj se določeni izdatki, navedeni v 3. členu Pravilnika (nujna zobozdravstvena pomoč itd.) ne upoštevajo pri izračunu povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. Enako velja za izdatke, ki niso upoštevani pri podprogramih, navedenem v 2. členu Pravilnika (npr. pokopališka dejavnost, ki jo občina mora zagotavljati po zakonu).

Ker so se predstavniki ministrstva za finance na nedavni skupni seji interesne skupine lokalnih interesov in za lokalno samoupravo pristojne komisije v Državnem svetu RS ob obravnavi teh vprašanj sklicevali na stališča posameznih resorjev, predvidevamo, da ministrstvo z njimi že razpolaga in nam jih lahko posreduje v najkrajšem možnem času. Vsekakor prej, preden pride do uradnih pogajanj v zvezi z višino povprečnine.

Predlagamo tudi, da ministrstvo za finance še enkrat pozove ministrstva, ki podatkov o stroških, nastalih zaradi sprejetja novih predpisov, niso poslali, bodisi te pošljejo bodisi pisno sporočijo, da takih predpisov ni bilo.

S spoštljivimi pozdravi,

Matej Arčon, l.r.
predsednik

V vednost:

- Državni svet, gp@ds-rs.si;
- Državni zbor, gp@dz-rs.si;
- Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si;
- mestnim občinam.