



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj*

Številka: 411-01-2/2024/2  
Ljubljana, 28. 2. 2024

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), sprejela naslednje

## POROČILO

### **k Pobudi Združenja občin v zvezi z organiziranjem posveta o financiranju občin in plačni politiki v lokalnih skupnostih**

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 24. seji 26. februarja 2024 obravnavala Pobudo Združenja občin glede organiziranja posveta o financiranju občin in plačni politiki v lokalnih skupnostih.

Predsednik Združenja občin Slovenije (ZOS) Robert Smrdelj je predstavil pobudo za organiziranje posveta na temo problematike financiranja občin, tudi v odnosu do načrtovanih sprememb Zakona o financiranju občin (ZFO-1). Ker analiza stanja financiranja v občinah, ki so jo pripravili na Ministrstvu za finance, ne predstavlja ustrezne podlage za navedeno novelo zakona, je ZOS pristopilo k pripravi lastne analize, vendar ima težave pri pridobivanju vseh potrebnih podatkov, ker niso vsi javno dostopni (npr. transferi občinam za izvajanje nalog). Kot je poudaril, se pričakuje, da bo resorno ministrstvo zagotovilo vse relevantne podatke, ki so podlaga za razumevanje načrtovanih sprememb sistema financiranja, ki je eden od stebrov delovanja lokalne samouprave. Ob odsotnosti pokrajin izvajajo večje občine oz. regijska središča tudi naloge širšega pomena (npr. muzeji, gasilske brigade, itd.) za druge (šibkejšje) občine, zaradi česar imajo dodatne stroške, ki pa se jih želi reševati s spremembo sistema financiranja občin (niso prepoznani kot upravičeni stroški). Čeprav se v ZOS zavedajo, da je treba zagotoviti finančno kritje vseh upravičenih stroškov, opozarjajo, da tovrstni stroški niso ustrezno razdelani in jih zato ni moč jasno opredeliti.

V ZOS opozarjajo, da bodo verjetno letošnji stroški občin za okoli 100 evrov presegle dogovorjeno povprečnino, saj njihova kalkulacija, ki upošteva tudi inflacijo za zadnja štiri leta, kaže, da je povprečje stroškov občin zadnjih štirih let 831 evrov. Kot opozarja predsednik ZOS, se v pogajanjih o povprečnini upošteva tako delež dohodnine, ki pripada občinam (54 %), kot povprečje stroškov za zadnja štiri leta. Pri tem je ključna težava v tem, da se od leta 2017 pri izračunu povprečnih stroškov ne upošteva stopnje inflacije, kar pa je nujno ponovno vključiti v ZFO-1, če hočemo pri določitvi povprečnine izhajati iz verodostojnih podatkov.

Poleg navedenega v ZOS izpostavljajo kot problematične tudi plače funkcionarjev na lokalni ravni, saj se plačna razmerja znotraj sistema lokalne samouprave podirajo in

vodijo v degradiranje sistema lokalne samouprave in razvrednotenje županske funkcije.

Predsednik Skupnosti občin Slovenije (SOS) dr. Vladimir Prebilič je opozoril, da je temeljni problem financiranja občin, da država ne upošteva veljavne zakonske ureditve. Čeprav je v skladu z ZFO-1 54 % zbrane dohodnine vir financiranja občin, se mora lokalna raven vsako leto z državo pogajati o obsegu sredstev iz tega naslova, torej o tem, kar jim pripada že po zakonu. Izpostavil je Evropsko listino lokalne samouprave, katere varuh je Svet Evrope in katere ključni element je načelo finančne avtonomije lokalne samouprave. Pri tem je opozoril na nizek delež uporabe javnih sredstev na lokalni ravni. Medtem ko se v državah OECD na lokalni ravni uporabi 40 % javnih sredstev, v državah EU v povprečju 33 % javnih sredstev, se v Sloveniji uporabi na lokalni ravni zgolj 19 % javnih sredstev. Občine se sploh ne bi smele pogajati o tem, kar jim pripada po zakonu, kvečjemu o dodatnih finančnih sredstvih.

V SOS izpostavljajo opozorila Ministrstva za finance, da naj bi bila tretjina slovenskih občin zaradi veljavne formule za izračun primerne porabe izrazito pod-financiranih, ker imajo večje stroške iz naslova opravljanja skupnih nalog za druge občine (najbolj izpostavljena Mestna občina Maribor naj bi bila finančno prikrajšana na letni ravni za 15 mio evrov), nekatere občine pa prejemajo preveč sredstev. Izračuni Ministrstva za finance reprezentativnim združenjem občin niso poznani, so pa izračuni slednjih drugačni. Ker je razumevanje sistema financiranja občin države in lokalne ravni očitno različno, kar se kaže v velikih razlikah v izračunih, je nujno preveriti in primerjati obe metodologiji za izračun stroškov izvajanja pristojnosti občin. Predsednik SOS je poudaril, da so v zadnjih pogajanjih o povprečnini za leti 2024 in 2025 izhajali iz tega, da nihče ne dobi manj, občine z več stroški iz naslova javnih zavodov pa dobijo nekoliko več. V skladu s tem dogovorom je bila za leti 2024 in 2025 določena povprečnina 725 evrov, poleg tega so bila občinam, ki imajo višje stroške iz naslova plač v javnih zavodih, zagotovljena dodatna sredstva (20 mi v letu 2024 in 34 mio v letu 2025) po posebni enačbi, ki upošteva tovrstne dodatne stroške. Reprezentativna združenja občin so sicer podprle tak dogovor, vendar izražajo bojazen, da se želi ta logika preleti v ZFO-1, s čimer pa bi nekatere občine dejansko dobile manj sredstev in bile tako oškodovane na račun drugih. To je treba po besedah predsednika SOS preprečiti. V SOS so se sicer dogovorili, da bodo znotraj lastnih vrst odprli tudi razpravo o racionalizaciji dela v lokalni samoupravi (npr. število zaposlenih, zagotavljanje standardov), pri čemer je predvideno, da se pripravi enačba primerne porabe idealne občine.

Kot nedopustno se izpostavlja izražena ideja o omejitvi sofinanciranja skupnih občinskih uprav države. Slednjih občine niso ustanovljale zgolj zaradi finančnih razbremenitev šibkejših občin, ampak zaradi zavedanja, da pomenijo edino zagotovilo manjšim občinam, da imajo dostop do servisa (uprava) za opravljanje temeljnih zakonskih nalog. Če to ukinemo, bodo postale manjše občine disfunkcionalne. Namesto, da se razmišlja o varčevanju na račun kraitve razvoja občin, bi morali v luči nenehnega nalaganja občinam dodatne naloge sprejeti dodatne izboljšave skupnih občinskih uprav, da bodo še uspešnejše pri izvajanju nalog in nudenju servisa občankam in občanom.

V zvezi s porabo evropskih sredstev je opozoril, da država načrtuje preverjati namenskost vsake porabe teh sredstev, kar kaže na nezaupanje države do lokalne samouprave. Gre za neučinkovit ukrep, ki pomeni le dodatno birokratsko obremenjevanje občin.

V SOS prav tako izpostavljajo plačne anomalije na lokalni ravni, saj so velika nesorazmerja med plačo in odgovornostjo županov. Poudaril je, da plače županov niso predmet državnega proračuna. Kot vodja slovenske delegacije v Kongresu lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (Kongres) je že naslovil vprašanje plačila slovenskih županov, na podlagi česar je generalni sekretar Kongresa slovenskega ministra za javno upravo že zaprosil za pojasnila in podatke v zvezi s tem. Po prepričanju predsednika SOS je treba županom za kredibilno opravljanje funkcije zagotoviti ustrezno plačilo. Člane komisije je tudi seznanil, da bo delegacija Kongresa opravila monitoring v Sloveniji jeseni 2024. Osebno meni, da bi morali plačo županov dati v ustavno presojo, saj je župan kot del lokalne samouprave ustavna kategorija.

Podžupan Mestne občine Ljubljana in državni svetnik Dejan Crnek je v imenu Združenja mestnih občin Slovenije (ZMOS) poudaril, da ZMOS podpira posvet v so-organizaciji Državnega sveta in vseh treh reprezentativnih združenj občin v dvorani Državnega sveta, pri čemer naj se termin uskladi s časovnico javne razprave o Zakonu o financiranju občin. Kot uvodnega razpravljavca je treba povabiti ministra za finance, ki je že izrazil stališče, da je sistem financiranja občin nepravilčen do večjih občin, kar sovпада s stališčem ZMOS.

V ZMOS zaradi uravnilovke povprečnine in izračuna primerne porabe menijo, da je sistem financiranja občin inherentno nepravilčen do mestnih in drugih večjih občin. Ob tem, da danes država ne upošteva ZFO-1, tudi ne sledi Zakonu o lokalni samoupravi, saj občinam v primeru prenašanja dodatnih bremen ne zagotavlja potrebnih sredstev. Problematičen je predvsem strošek dela, ki se v zadnjih letih močno povečuje, vendar se ti višji stroški porazdelijo na večletno obdobje in na vse občine v državi. Posledično se z vsakim višanjem plač v javnem sektorju krepí strukturna podfinanciranost mestnih občin. Poleg tega veljavni sistem financiranja občin ne upošteva druge vidike delovanja mestnih občin, kot so višji stroški izgradnje in vzdrževanja javne infrastrukture v urbanih okoljih, veliko število začasnih prebivalcev in dnevnih migrantov, večje število javnih uslužbencev, itd. Stopnja pokritosti zakonskih nalog s prihodki iz dohodnine je v mestnih občinah zgolj 70 %. To pomeni, da je treba izpad v višini okoli 140 mio evrov na letni ravni nadomestiti z razvojnimi sredstvi. ZMOS se zavzema za spremembo sistema financiranja občin tako, da podfinanciranost občin naslovi z diferenciacijo občin, pri čemer župani mestnih občin zagovarjajo stališče, da se finančni položaj drugih občin ne sme poslabšati na račun popravka krivičnosti sistema financiranja mestnih občin. Zato so možne rešitve, ki ne posegajo v enačbo za izračun primerne porabe, ampak uvajajo korektivne faktorje, ki v največji meri pokrijejo realne stroške.

Po mnenju ZMOS so plače županov (in podžupanov), glede na njihovo neposredno izvoljivost, naravo delo in odgovornost, vključno s kazensko odgovornostjo, najslabše. Plačo direktorjev mestnih uprav bi morali uskladiti najmanj s plačo generalnih direktorjev direktoriatov in generalnih sekretarjev na ministrstvih, plačo županov mestnih in drugih večjih občin s plačo državnih sekretarjev, plačo županov

Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor pa s plačo ministrov. Pri določanju višine plače županov bi morali upoštevati različen obseg njihove odgovornosti z vidika števila občanov in obsega proračunov ter števila pravnih oseb, katerih ustanoviteljice so občine (javni zavodi, javna podjetja). Župani, ki prevzemajo najvišjo odgovornost za zakonito in gospodarno poslovanje občine, bi morali imeti tudi višjo plačo od vseh javnih uslužbencev na občinskih (mestnih) upravah in direktorjev javnih zavodov in podjetij, katerih ustanovitelj je občina. Plača najvišje ovrednotenega javnega uslužbenca v občinski upravi, skupaj z vsemi dodatki, ne bi smela presežati plače direktorja občinske uprave.

\* \* \*

Komisija je v razpravi podprla izvedbo posveta o izzivih financiranja občin, kjer bi naslovili vse aktualne finančne teme, ki zavirajo razvoj lokalne samouprave. Pri tem je bilo poudarjeno, da je vprašanje financiranja občin vseskozi v ospredju delovanja Državnega sveta, ki je edini predstavnik lokalnih interesov na državni ravni. Državni svet je v preteklem mandatu o financiranju slovenskih občin oziroma njihovem finančnem položaju organiziral dva posveta: leta 2018 v sodelovanju s Skupnostjo občin Slovenije in Združenjem mestnih občin Slovenije ter leta 2020 v lastni izvedbi. Državni svetniki, še posebej predstavniki Interesne skupine lokalnih interesov, ob vsakokratni obravnavi zakonodajnih predlogov opozarjajo na finančno podhranjenost slovenskih občin in potrebo po prilagoditvi sistema financiranja občin zakonskim obveznostim. Lokalna samouprava je najbližja ljudem, vse kar se odvija v družbi, se odvija na lokalni ravni. Širši javnosti je treba poljudno predstaviti, kaj pomeni finančna avtonomija za delovanje lokalne samouprave in s tem zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva.

Državni svetniki poudarjajo, da morajo občine in njihova reprezentativna združenja občin v pogajanjih z državo nastopati enotno, saj je usklajeno delovanje ključnega pomena pri utemeljevanju zahtev po določitvi ustrezne povprečnine in vzpostavitvi koncepta financiranja lokalne samouprave, ki bo občinam zagotavljal financiranje dejanskih stroškov in tak obseg finančnih virov, kot jih predvideva Zakon o financiranju občin. Pri tem morajo reprezentativna združenja občin izhajati iz osnovnega izhodišča, da nobena kategorija občin ne sme prejeti manj sredstev.

Komisija ocenjuje, da predstavljajo plače funkcionarjev v masi plač v javnem sektorju minimalen delež, pod 1 %, pri čemer je to politično vprašanje. Ob tem je ideja o morebitni ustavni presoji plač županov smiselna, še posebej glede na plače direktorjev javnih podjetij, ki so predmet druge zakonodaje in individualnih pogodb. Plače županov in podžupanov, ki so voljeni funkcionarji, so del javnega plačnega sistema, vendar s številnimi omejitvami, saj npr. ne morejo napredovati ali si izplačevati nadur ali prejemati dodatkov.

V razpravi je bila izražena tudi skrb glede načrtovanega dviga obsega zadolževanja v ZFO-1, saj to lahko pomeni slabo popotnico za župane, ki ob volitvah nasledijo predhodnike, ki so se zadolžili – naslednik ima z večanjem zakonskih obveznosti občin na voljo manj prostih sredstev za nove investicije.

Komisija prav tako opozarja, da je država v preteklosti spodbujala občine pri ustanavljanju skupnih občinskih uprav, danes pa se razmišlja o ukinjanju finančnih spodbud, kar je nesprejemljivo.

Glede na številne izzive pri zagotavljanju strokovnega kadra na lokalni ravni, ki ima pomemben vpliv na učinkovitost in uspešnost delovanja občine, je bil izpostavljena tudi odsotnost sistema nagrajevanja dobrih javnih uslužbencev.

\* \* \*

Na podlagi opravljene razprave je bilo dogovorjeno, da bi kot uvodni govorniki na posvetu sodelovali predsedniki Državnega sveta, Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije. Kot uvodničarje bi povabili ministra za javno upravo in ministra za finance (ki bi morala s predstavljenimi izračuni utemeljiti načrtovane spremembe Zakona o financiranju občin), vodje oz. predstavnike poslanskih skupin v Državnem zboru, strokovnjake s področja lokalne samouprave, predstavnika Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (npr. strokovni ekspert in župan druge države). Glede na razpoložljivost prostora je bilo dogovorjeno, da se posvet organizira 15. aprila 2024.

\* \* \*

Komisija je na podlagi razprave sprejela sklep:

**Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj podpira organiziranje posveta z naslovom Finančna avtonomija slovenske lokalne samouprave v so-organizaciji Državnega sveta, Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije ter Združenja mestnih občin Slovenije.**

Sekretarka  
Meta Štembal, l.r.

Predsednik  
Dušan Strnad, l.r.