



Številka: U-I-192/17-18

Datum: 27. 6. 2022

PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. MATEJA ACCETTA K ODLOČBI ŠT. U-I-192/17 Z DNE 2. 6. 2022

1. Odločbo sem brez resnih zadržkov lahko podprl. Čeprav je deloma mogoče razumeti navedbe predlagateljice, da sistem izračuna primerne porabe občin po 13. členu Zakona o financiranju občin (ZFO-1) ni povsem brezhiben ali v vseh pogledih optimalen, tudi po moji presoji očitki po dveh plateh ne dosegajo ravni, ki bi zahtevala oziroma dopuščala ugotovitev neskladja te ureditve z Ustavo: (1) ureditev financiranja občin je kompleksen sistem z več instrumenti, ki dopolnjujejo in delno korigirajo rezultat formule po 13. členu ZFO-1, (2) čeprav formula iz 13. člena ZFO-1 ne omogoča popolnega ujemanja med prihodki občin in višino stroškov izvajanja njihovih (obveznih) nalog, pa to neujemanje, poudarjeno ob upoštevanju součinkovanja 13. člena z drugimi določbami ZFO-1 (za moje razumevanje denimo pomembno možnostjo sredstev za uravnoteženje razvitosti v skladu s 15.a členom ZFO-1), ni tako izrazito, da bi ogrozilo uresničevanje lokalne samouprave in finančne avtonomije lokalne skupnosti ter narekovalo ugotovitev neskladja z Ustavo.

2. Nedvomno lahko pritrdim predlagateljici, ki se sklicuje tudi na povedne ugotovitve Računskega sodišča,¹ da formula iz 13. člena ZFO-1 ni v vseh pogledih povsem ustrezna. Še enkrat poudarjam, da stopnja neustreznosti te formule tudi po moji oceni ni podana do mere ustavne spornosti. Kolikor kaže pritrditi pozivu Računskega sodišča, da bi morale pristojno ministrstvo z ustreznimi projekcijami in analizami preverjati primernost obstoječih in morebitnih drugih korekcijskih faktorjev,² pa vendarle dodajam še svoj razmislek o problematičnem vidiku enega od uporabljenih korekcijskih faktorjev, ki je morda deloma drugačen od tistega, ki je poudarjen v poročilu Računskega sodišča, kot tudi tistega, ki ga poudarja predlagateljica. V nadaljevanju poskušam ta razmislek na kratko obrazložiti, pri čemer najprej povzemam bistvene značilnosti omenjene formule.

¹ Glej revizijsko poročilo Računskega sodišča Financiranje primerne porabe občin z dne 13. 6. 2017 (št. 320-11/2015/43), skupaj s povezanim poročilom dostopno na <<https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/primerna-poraba-obcin-v-letih-2014-2015-101/>> (23. 6. 2022).

² Prav tam, str. 88.

3. Formula za izračun primerne porabe posamezne občine po 13. členu ZFO-1 izhodiščni znesek, opredeljen z zmnožkom povprečnine in števila prebivalcev občine, deloma korigira glede na šest korekcijskih faktorjev. 61 % porabe opredeljujeta zgolj povprečnina in število prebivalcev. Preostalih 39 % pa se pri izračunu primerne porabe posamezne občine upošteva glede na relativno vrednost posameznega korekcijskega faktorja v tej občini v razmerju do državnega povprečja. Po dva od korekcijskih faktorjev se nanašata na relativni delež mlajših oziroma najmlajših ter starejših oziroma najstarejših prebivalcev; poleg teh pa sta kot faktorja upoštevna še relativna dolžina lokalnih cest in javnih poti na prebivalca občine ter relativna gostota poseljenosti, oboje spet glede na državno povprečje.

4. To formulo po mojem razumevanju opredeljujeta dve značilnosti. Prva je predpostavka, da vsak od upoštevanih korekcijskih faktorjev vpliva na višino stroškov za izvajanje nalog občine na prebivalca: pri redkeje poseljenih občinah (z večjo površino občine na prebivalca) in pri občinah z večjo relativno dolžino cest in javnih poti na prebivalca naj bi se stroški na prebivalca zviševali; enako naj bi se stroški višali tudi z večjim deležem (naj)starejših in (naj)mlajših prebivalcev. Druga značilnost pa je relativna opredelitev pomena oziroma teže posameznega faktorja. 39 % izračuna primerne porabe, ki je odvisnih od teh korekcijskih faktorjev, je med njimi razporejenih v skladu z relativnim pomenom posameznega faktorja: 13 % se tako izračuna glede na relativno dolžino cest, 12 % glede na relativni delež prebivalcev, mlajših od 6 let, 6 % glede na relativno gostoto poseljenosti, 4 % glede na relativni delež prebivalcev med 6 in 15 leti, 2.5 % glede na relativni delež prebivalcev nad 75 leti ter 1.5 % glede na relativni delež prebivalcev med 65 in 75 leti starosti.

5. Ugotovitve revizijskega poročila Računskega sodišča so poudarile, da naj bi korekcijski faktor relativne gostote poseljenosti ustrezno upošteval objektivne razlike med občinami, medtem ko bi boljše ujemanje lahko dosegli s povečanjem pomena faktorja glede na relativni delež prebivalcev nad 65 let ter z zmanjšanjem pomena faktorjev glede na relativni delež (naj)mlajših prebivalcev in glede na relativno dolžino cest in javnih poti.³ Kot razumem te ugotovitve, gredo v smeri prilagajanja relativne teže, torej druge od zgoraj opisanih značilnosti, pri čemer se opirajo na primerjavo povprečnih stroškov občin in njihovih prihodkov od dohodnine na prebivalca.

6. Vendar pa, vsaj kot sam razumem statistične podatke Računskega sodišča,⁴ pri enem od meril pod vprašaj postavljajo tudi utemeljenost prve značilnosti oziroma predpostavke te formule – da vsak od korekcijskih faktorjev, pri katerem so podatki za posamezno občino nad državnim povprečjem, povečuje stroške občine ter s tem utemeljuje tudi povečanje pri izračunu primerne porabe občine. Kot kažejo v poročilu vsebovani podatki, ki jih je Računsko sodišče združevalo po četrtinah, to vsekakor drži za tri od štirih (oziroma štiri od šestih) faktorjev: z večanjem površine na prebivalca (manjšanjem

³ Prav tam.

⁴ Prav tam, str. 78–87.

gostote poseljenosti občine) se povečujejo stroški na prebivalca; z večanjem relativne dolžine cest na prebivalca se enako povečujejo stroški na prebivalca; končno se s povečevanjem relativnega deleža (naj)starejših prebivalcev prav tako povečujejo stroški občine na prebivalca. Drugačna slika pa se prikaže pri upoštevanju korekcijskega faktorja relativnega deleža (naj)mlajših prebivalcev:⁵ tu podatki kažejo, da se s povečevanjem deleža najmlajših občanov povprečni stroški občin za izvajanje zakonskih nalog znižujejo.

7. V tem pogledu ta korekcijski faktor vsaj na videz pomembno odstopa od ostalih treh faktorjev. Čeprav naj bi utemeljeval potrebo po višjem izračunu primerne porabe občine ob povečevanju deleža (naj)mlajših občanov (in je skupaj ovrednoten celo s kar 16 % od skupno 39 %, ki se prilagajajo glede na korekcijske faktorje), se zdi, da je njegov učinek v resnici nasproten. Tu ne bom ugibal o razlogih za učinkovanje tega faktorja na tak način (gotovo je učinek posreden oziroma povezan še s kakim korelacijskim faktorjem, kot recimo splošnejšo strukturo prebivalstva v občinah z večjim deležem (naj)mlajših občanov, ki ga delež takih občanov implicitno zaobjema). Vsekakor pa se zdi, da drugače kot drugi korekcijski faktorji morda ob ustreznih analizah terja še temeljitejši preudarek oziroma razmislek, ali sploh v osnovi ta faktor ustrezno utemeljuje svojo vlogo v formuli za izračun primerne porabe občine, po kateri naj bi povečevanje deleža (naj)mlajših občanov povečevalo primerno porabo konkretne občine.

8. Še enkrat ponavljam: ta pomislek ne vpliva na mojo odločitev glede podpore odločbi in ne naslavlja bistva očitkov predlagateljice. Kolikor so zlasti v luči ugotovitev Računskega sodišča smiselni analiza in spremljanje ter morebitno prilagajanje korekcijskih faktorjev, pa bi se po moji oceni narekoval tudi tovrsten razmislek o vlogi tega korekcijskega faktorja.

dr. Matej Accetto
Sodnik

⁵ Prav tam, tabela št. 7 na str. 85.