

## POVZETEK ZBIRNEGA POROČILA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Zbirno poročilo zaokrožuje prečno revizijo 22-ih manjših, nerevidiranih občin. Naša končna pozornost jenamenjena sistemskemu pregledu področja tekočih transferov (TT), ki predstavljajo kar 40% vseh odhodkov občin. V revizijo je bilo vključenih 5 materialno najpomembnejših TT: TT za šolske prevoze, za subvencioniranje cene vrtca, institucionalnega varstva, TT nepridobitnim organizacijam in javnim zavodom. Ta sistemski pregled zaokrožujemo z zbirnim poročilom. Poročilo sicer povzema ugotovljene nepravilnosti in podana priporočila iz posamičnih revizij, dodatno pa tudi sistemske probleme, na podlagi katerih smo podali priporočila pristojnim ministrstvom. V zbirnem poročilu je 16 priporočil 6-im ministrstvom. Posebno pozornost smo namenili tudi analizi podatkov o gibanju TT za preteklih 7 let in primerjavam med občinami, ki so nas pripeljale do pomembnega spoznanja, da so razlike v porabi sredstev za TT med občinami zelo velike. Glede na to, da vseh 5 TT skupno pomeni kar 1/3 odhodkov občin in da pretežno temeljijo na zakonsko določenih nalogah, smo vprašanje teh razlik povezali z vprašanji sistema primerne porabe in povprečnine.

Izračun povprečnine, ki naj bi odražala obseg sredstev na prebivalca za z zakonom določene naloge, temelji na povprečni porabi občin za tekoče odhodke (TO) in TT v preteklih 4-ih letih. V izračunu povprečnine je vloga 5 TT še pomembnejša kot v celotnih odhodkih, saj 5 v revizijo vključenih TT pomeni približno 49 % seštevka TO in TT. Revizija pa je odkrila zelo velike razlike v porabi za 5 TT med posameznimi občinami. Razmerja med najvišjim in najnižjim zneskom TT/prebivalca so znašala 1 : 6,8 za šolske prevoze, 1 : 9,2 za institucionalno varstvo, 1 : 2,3 za vrtce. Te velike razlike kažejo, da dejanski zneski za naloge posameznih občin močno odstopajo od povprečne porabe, ki jo odraža povprečnina. Ne preseneča torej, da se tudi razmerje med »košaricami« 5 TT med v revizijo vključenimi občinami razlikujejo v razmerju 1 : 2 (najmanj je za »košarico« 5 TT namenila Občina Vitanje 217 evrov, največ pa Občina Kostel 412 evrov).

Povprečnino kot povprečen strošek občine za obvezne naloge sicer popravlja in prilagaja enačba primerne porabe, ki kot korekcijske faktorje upošteva število mladostnikov, starostnikov, dolžino cest, površino občine. Primerna poraba je obseg sredstev, ki naj bi zadoščal za financiranje obveznih nalog. Toda ali ti korekcijski faktorji dovolj dobro popravijo povprečno porabo prebivalca in jo približajo dejanski porabi? Medtem ko je za leto 2012 povprečnina znašala 548,75 evrov na prebivalca, je »popravljen« povprečnina – torej primerna poraba za v revizijo vključene občine – znašala od 516 evrov na prebivalca v občini Renče Vogrsko, do 1074 evrov na prebivalca v Občini Luče. S primerjavo primerne porabe na prebivalca in košarice 5 TT na prebivalca pa ugotovimo, da je:

- Občina Luče za 307 evrov vredno košarico 5 TT na prebivalca porabila najmanjši delež primerne porabe le 29 % od 1074 evrov na prebivalca;
- Občina Vuzenica je za 363 evrov vredno košarico 5 TT na prebivalca porabila največji delež primerne porabe kar 61 % od 599 evrov na prebivalca;

ob tem, da naj bi 5 TT pomenilo okoli 50 % odhodkov, ki se upoštevajo za izračun.

Iz navedenih primerjav izhaja, da korekcijski faktorji iz formule primerne porabe ocenjene povprečne porabe ne uspejo dovolj dobro prilagoditi dejanski porabi posamezne občine.

Razlog za to lahko prikažemo na primeru 3-eh transferov – TT za vrtce, institucionalno varstvo in šolske prevoze. Ti transferi namreč niso odvisni le od števila otrok, starostnikov ali dolžine cest, pač pa tudi ali celo predvsem od razlik v:

- cenah storitev, kjer smo v reviziji prav tako ugotovili velika odstopanja, npr. pri ceni vrtca je bilo razmerje med najvišjo in najnižjo ceno približno 1 : 6 (1. starostno obdobje) in 1:8 (2. starostno obdobje), pri ceni institucionalnega varstva 1 : 2, pri ceni kilometra šolskega prevoza pa kar 1 :

49;

- dohodkih plačnikov, bodisi staršev otrok v vrtcih, uporabnikov storitev domov upokoјencev, njihovih svojcev...;
- dolžini poti šolskih prevozov (zaradi oddaljenosti od šole ali razpršenosti prebivališč učencev osnovnih šol), konfiguraciji terena...

Neupoštevanje elementa cene in dohodka lahko ponazorimo na primeru občin A in B, ki imata enako število otrok v vrtcu (100). Občina A ima vse otroke v vrtcu z najnižjo v reviziji ugotovljeno ceno in z najnižjim doplačilom občine zaradi visokih dohodkov staršev, Občina B pa nasprotno, v vrtcu z najvišjo v reviziji ugotovljeno ceno vrtca in najvišjim doplačilom občine zaradi nizkih dohodkov staršev. Letni odhodek občine bi se za 100 otrok ob teh skrajnih predpostavkah lahko razlikoval za kar 0,6 mio evrov oziroma bi se odhodki obeh občin za ta namen gibali v razmerju 1 : 7. Sistem primerne porabe pa med tema dvema občinama zaradi podobnega števila mladostnikov in enakega števila otrok v vrtcu ne bi zaznal bistvene razlike pri primerni porabi.

Vprašanje pravičnosti/enakopravnosti sistema lahko razširimo še z družinskimi proračuni, in sicer na primeru 3 članske družine z dvema minimalnima plačama in 1 otrokom. Zaradi razlike med min in max ceno vrtca (ugotovljeno v reviziji) se bo lahko plačilo staršev razlikovalo za 63 evrov, toda ta razlika pomeni kar 5,2 % proračuna te družine. Razlika doplačila iz občinskega proračuna pa za ta primer znaša 147 evrov ali 28,3 % povprečnine za leto 2015 (522 evrov). Sistem primerne porabe za oba primera, ki pomenita veliko razliko v odhodkih, občini pripiše enake stroške.

Podoben primer je plačilo institucionalnega varstva, če primerjamo najnižjo in najvišjo ceno doma upokoјencev. V primeru minimalne cene in povprečne pokojnine doplačila ni, saj dohodki starostnika zadoščajo za plačilo doma upokoјencev. V primeru najvišje cene doma pa je potrebno kar 417 evrov doplačila iz družinskega proračuna svojca ali občinskega proračuna. Razlika med eno in drugo situacijo lahko pomeni za občino razliko primerljivo z 80 % povprečnine, medtem ko sistem primerne porabe ponovno za oba primera občini pripiše enake stroške.

Glede na to, da so odhodki za vrtce in institucionalno varstvo tudi tisti, ki so se v preteklem 7-letnem obdobju v primerjavi z rastjo odhodkov (ki je bila 32 %) nadpovprečno povečali (odhodki za vrtce za 56%, za institucionalno varstvo pa za kar 94 %) in glede na to, da imajo na te odhodke občine spričo dejstva, da odločbe upravičencem izdaja CSD, najmanj vpliva, smo se s primerjavo cen vrtca in institucionalnega varstva z »viri« za plačilo, vprašali tudi o vzdržnosti sistema. Primerjave nam pokažejo: da max cena vrtca iz revizije 585 evrov dosega 97 % minimalne plače, 58 % povprečne in presega povprečnino za 12 %. Za plačilo maxcene institucionalnega varstva pa potrebujemo 1,6 povprečne pokojnine ali 1,5 minimalne plače ali kar 94 % povprečne plače ter kar 1,8 povprečnine. Na podlagi teh primerjav si moramo nujno postaviti vprašanje o standardih in posledično o tem, kako dolgo jih bomo še lahko vzdrževali ob takih razmerjih cen v primerjavi z viri za njihovo plačilo.

Tako vprašanje vzdržnosti sistema kot vprašanje njegove enakopravnosti/pravičnosti sta povezani z vprašanjem sistema primerne porabe. Nujno je potrebno preveriti 1) ustreznost zajemanja TO in TT za obvezne naloge v izračunu povprečnine in 2) ustreznost formule primerne porabe in njenih korekcijskih faktorjev. V ta namen je računsko sodišče v zbirnem poročilu MF podalo priporočilo, smo se pa tudi sami odločili za podrobnejšo razčlenitev sistema primerne porabe z revizijo, ki se bo začela že letos in bo opravljena v prvi polovici leta 2016.

Prepričani smo namreč, da pogajanja med občinami in vlado v sistemu, ki očitno ne definira dovolj dobro dejanskih stroškov za obvezne naloge na eni strani (povprečnine) in niti ne definira dovolj dobrih korekcijskih faktorjev za prilagoditev povprečnih stroškov dejanskim stroškom posamezne občine, nimajo smisla, saj nobena od pogajalskih strani ne razpolaga s podatki, ki bi dovolj dobro odražali realno sliko.