

Razvojni izzivi občin: Pristojnosti, izzivi in priložnosti občin pri spodbujanju razvoja gospodarstva – pogled MF

mag. Rajko Puš, Ministrstvo za finance, Direktorat za
proračun, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti

Ljubljana, 29. november 2017

Uvod

- lokalna samouprava - način upravljanja javnih zadev na lokalni ravni
- temeljna lokalna skupnost v Republiki Sloveniji je občina
- s 1.1.1995 je v Republiki Sloveniji pričelo delovati 147 občin
- leta 1999 se jim pridruži 45 novih
- leta 2003 je bila ustanovljena Občina Šmartno pri Litiji.
- s 1.1.2007 je pričelo delovati 17 novih občin
- leta 2011 sta bili ustanovljeni še dve novi Mirna in Ankaran (ta je pričela delovati leta 2015)
- danes imamo 212 občin, od tega 11 mestnih
- razlike med slovenskimi občinami:
 - od 316 prebivalcev (Hodoš) do 274.289 (Ljubljana)
 - površina od 6,9 km² (Odranci) do 555,4 km² (Kočevje)
 - od 8,89 km občinskih cest (Kobilje) do 1.029,66 km (Ljubljana)

Zakonodajno pravni okvir delovanja občin

- Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)
- Ustava RS
- Zakon o lokalni samoupravi
- Področni zakoni in podzakonski akti
- Zakon o javnih financah
- Zakon o fiskalnem pravilu
- Zakon o financiranju občin
- Zakon o izvrševanju proračuna RS

Zakon o lokalni samoupravi – naloge občin

20. člen

Občina lahko v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun.

21. člen

Zakona o lokalni samoupravi: Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom.

vrste nalog:

- regulatorne – sprejemanje občinskih predpisov
- servisne – izvajanje gospodarskih in negospodarskih javnih služb
- razvojne – skrb za razvoj in delovanje v korist lokalnega prebivalstva
- nadzorne – nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov



Občine in spodbujanje razvoja gospodarstva

Zakon o lokalni samoupravi določa, da občina:

omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine - ustvarja pogoje za delovanje gospodarskih družb na njenem območju

organizira, ureja, opravlja, skrbi za lokalne javne službe - lahko ustanavlja gospodarske družbe (izvajanje gospodarskih javnih služb) in pridobiva kapitalske naložbe v drugih pravnih osebah.

Občine praviloma **izvajajo** gospodarske dejavnosti, ki jih na trgu ni mogoče ali se ne bi izvajale, občine **ustvarjajo pogoje** (prostorske, infrastrukturne, kadrovske,...) za tržne dejavnosti.

Zakon o javnih financah

Določa pravila pri pridobivanju kapitalskih naložb:

67. člen:

- finančno premoženje (denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe)
- stvarno premoženje (premičnine in nepremičnine)
- občina lahko svoje premoženje organizira v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij
- javni zavodi in agencije, ne smejo odplačno pridobivati kapitalskih naložb

73. člen:

- o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, odloča občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z zakonom o lokalni samoupravi drugače določeno
- izpolnjena morata biti dva pogoja:
 - za nakup deleža v gospodarski družbi so zagotovljena sredstva v proračunu občine
 - če se s tem zaščitijo občinski interesi

76. člen:

- občina lahko pridobiva kapitalske naložbe v gospodarskih družbah:
 - neodplačno
 - iz sredstev proračuna
 - ali z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom
- vplačilo kapitala s stvarnim vložkom se lahko izvede:
 - konverzijo zapadlih in neplačanih davkov, prispevkov in drugih obveznih dajatev dolžnika do države oziroma občine v postopkih prisilne poravnave v skladu z zakonom o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji;
 - konverzijo terjatev iz naslova danih posojil in plačanih poroštev in
 - z vložitvijo premičnin in nepremičnin, razen nepremičnin, ki se uporabljajo za izvajanje javnih služb.

Zakon o gospodarskih javnih službah

6. člen:

Občina zagotavlja gospodarske javne službe:

- v režijskem obratu
- v javnem gospodarskem zavodu
- v javnem podjetju
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

2. člen

Javno-zasebno partnerstvo:

- razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte
- javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu

98.člen določa načine izvajanja statusnega partnerstva.

ZJZP dopušča ustanavljanje gospodarskih družb in pridobivanje kapitalskih naložb, ki pa je omejeno na obstoj javnega interesa.

Odločitev o ugotovitvi javnega interesa sprejme predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti (občinski svet).

Omejitve EU

Pravni red EU namenja posebno pozornost:

- vzpostavitvi pogojev za konkurenčno delovanje pravnih subjektov na trgu
- preprečevanju aktivnosti za omejevanje konkurence
- preprečevanje izkrivljanja pogojev konkurenčnega nastopa na trgu

Zakon o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, št. 37/04):

Državne pomoči so **izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine**, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev z namenom zagotavljanja določene konkurenčne prednosti

Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (Uradni list RS, št. 33/11):

spremljanje denarnih tokov in ločenega evidentiranja dejavnosti pri izvajalcih izključnih pravic, ki izvajajo tudi tržno dejavnost

Vlaganje razvojnih sredstev občin v kapitalske naložbe za izvajanje tržnih dejavnosti

- Menimo, da morajo občine kljub zagotavljeni avtonomiji spoštovati:
 - 153. člen Ustave RS – posamični akti in dejanja morajo temeljiti na zakonu/predpisu
 - občina ustanavlja gospodarske družbe za izvajanje GJS in za z zakonom/predpisom določen javni interes
 - zaščita občinskega interesa (73. člen ZJF) v mejah opravljanja lokalnih zadev javnega pomena (21. člen ZLS)

Občine niso ustanovljene z namenom izvajanja tržnih dejavnosti, zato naj ne bi vlagale svojih denarnih sredstev v kapitalske naložbe zgolj zaradi ustvarjanja dobička.

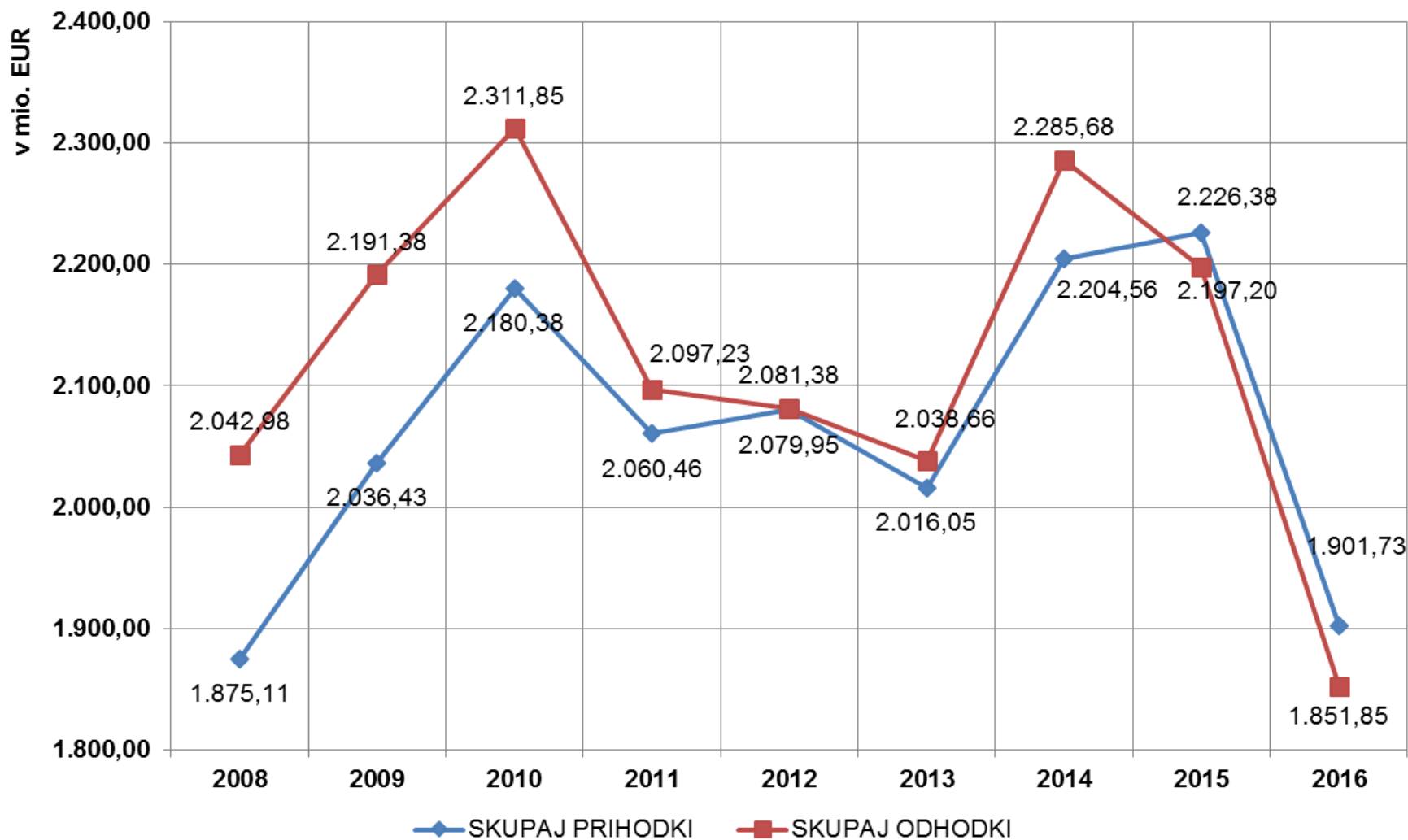
Spodbujanje lokalnega gospodarstva

Specifika posamezne občine glede na vrsto prevladujočih gospodarskih dejavnosti in možnosti za razvoj:

- sprejemanje prostorskih aktov
- ustanavljanje industrijskih/obrnih con
- dodeljevanje finančnih sredstev malemu gospodarstvu (pravilnik, državne pomoči, zagotovljena sredstva, javni razpis)
- dodeljevanje finančnih sredstev za podporo kmetijstvu (pravilnik,...)
- spodbujanje turizma (LTO-ji, RDO-ji, STO, turistična društva,...)
- izvajanje raznih projektov, (pomembna vloga RRA-jev)

Koliko sredstev namenjajo občine za spodbude gospodarstvu?

Gibanje prihodkov in odhodkov občinskih proračunov v obdobju 2008 do 2016



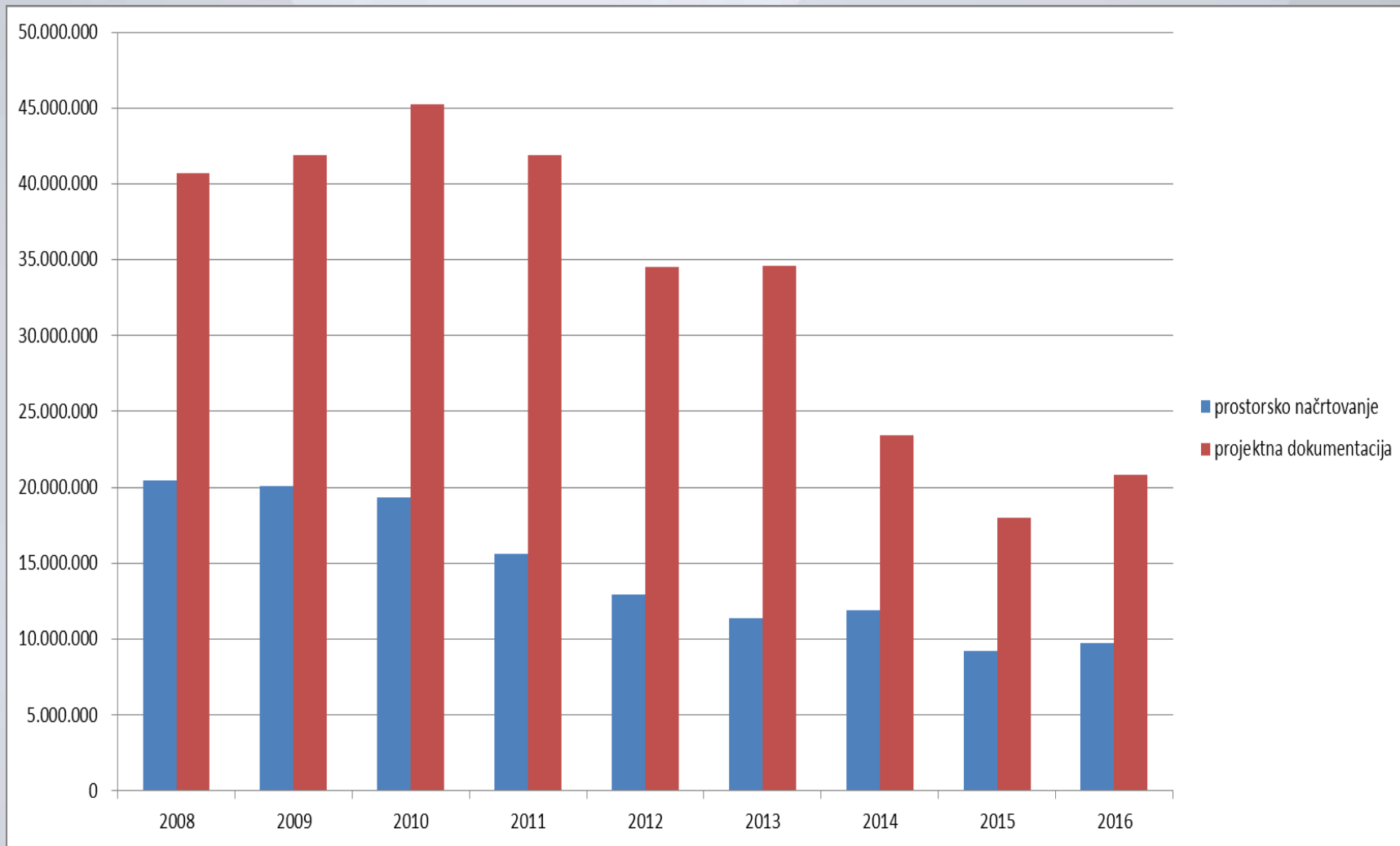
Koriščenje EU sredstev v obdobju 2008 do 2016



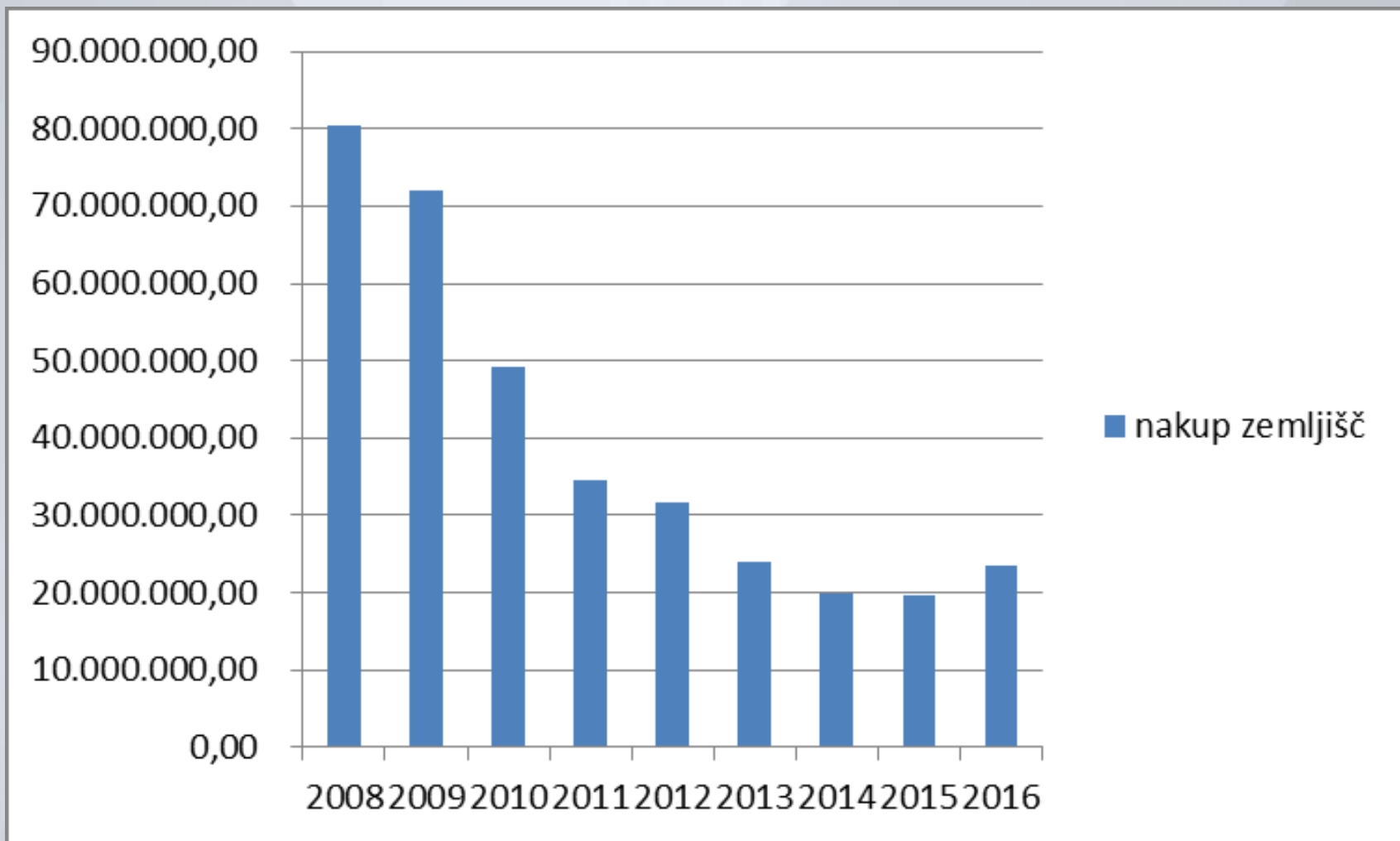
Odhodki občinskih proračunov



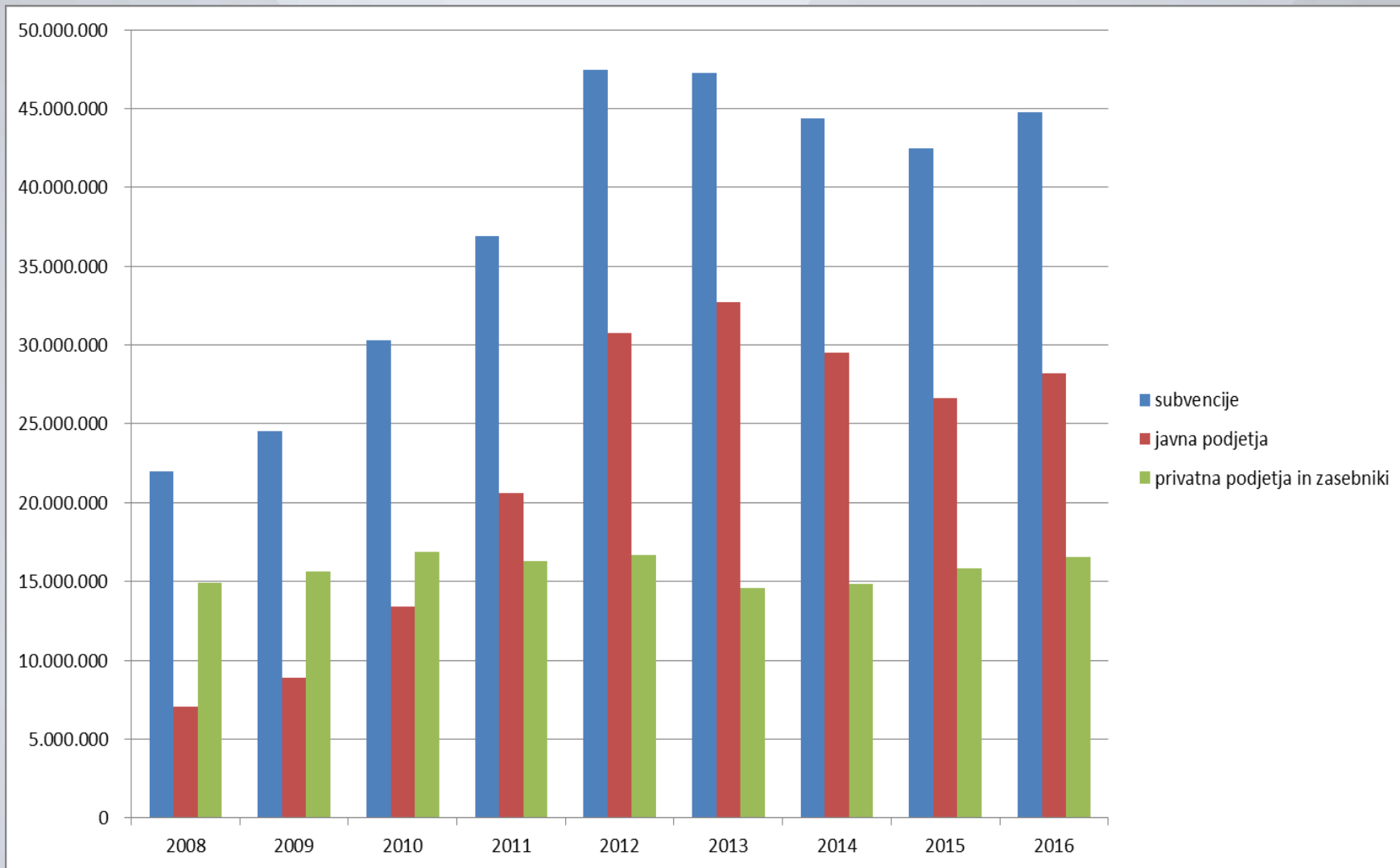
Izdatki občin za prostorsko načrtovanje in projektno dokumentacijo v €



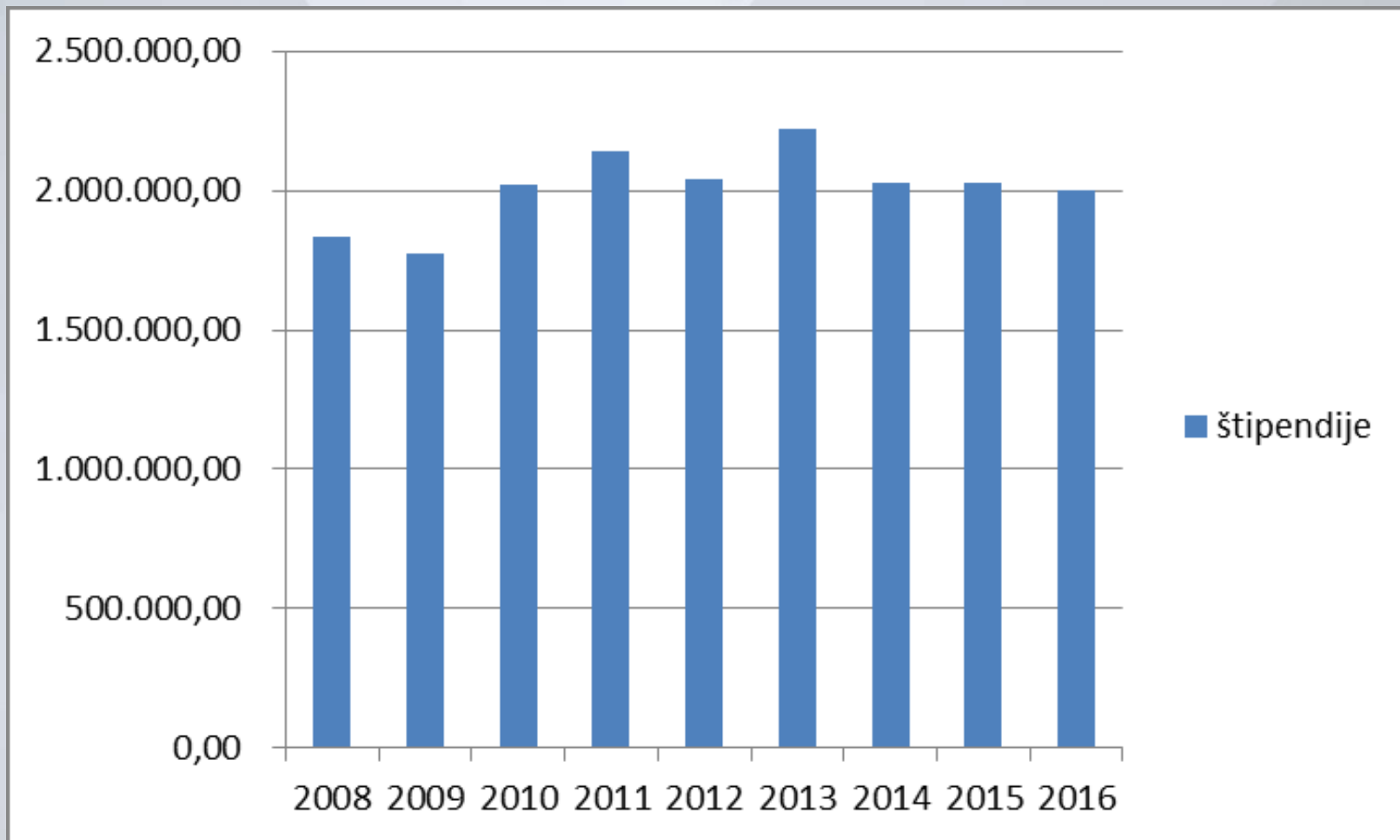
Nakup zemljišč



Subvencije javnim in privatnim podjetjem ter zasebnikom v €



Štipendije v €





Zaključek

Občine so pri svojem delu avtonomne in pomemben razvojni dejavnik tudi pri spodbujanju razvoja gospodarstva na svojem območju. V okviru zakonskih možnosti in razvojnih danosti izvajajo različne ukrepe, s ciljem ohranjanja in odpiranja novih delovnih mest, ohranjanja poseljenosti podeželja in razvoja kulturne krajine. Ukrepi so kompleksni, prepleteni med seboj in posegajo na vsa družbena področja.

Hvala za vašo pozornost!

Ministrstvo za finance
Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti
Beethovnova 11, Ljubljana

Rajko.Pus@mf-rs.si

tel.: 01 369 65 70