

Za izvrševanje prvega odstavka 12. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO) in v zvezi z 11. členom Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617) izdaja minister za finance

PRAVILNIK
o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov
za financiranje nalog občin

1. člen
(vsebina pravilnika)

Ta pravilnik določa podprograme, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin.

2. člen
(podprogrami, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov
za financiranje nalog občin)

(1) Za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin se upoštevajo naslednji podprogrami:

- 01 POLITIČNI SISTEM
 - 0101 Politični sistem
 - 01019001 Dejavnost občinskega sveta
 - 01019002 Izvedba in nadzor volitev in referendumov
 - 01019003 Dejavnost župana in podžupanov

- 02 EKONOMSKA IN FISKALNA ADMINISTRACIJA
 - 0202 Urejanje na področju fiskalne politike
 - 02029001 Urejanje na področju fiskalne politike
 - 0203 Fiskalni nadzor
 - 02039001 Dejavnost nadzornega odbora

- 03 ZUNANJA POLITIKA IN MEDNARODNA POMOČ
 - 0303 Mednarodna pomoč
 - 03039001 Razvojna in humanitarna pomoč

- 04 SKUPNE ADMINISTRATIVNE SLUŽBE IN SPLOŠNE JAVNE STORITVE
 - 0402 Informatizacija uprave
 - 04029001 Informacijska infrastruktura
 - 04029002 Elektronske storitve
 - 0403 Druge skupne administrativne službe
 - 04039001 Obveščanje domače in tuje javnosti
 - 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem

- 06 LOKALNA SAMOUPRAVA
 - 0601 Delovanje na področju lokalne samouprave ter koordinacija vladne in lokalne ravni
 - 06019003 Povezovanje lokalnih skupnosti
 - 0602 Sofinanciranje dejavnosti občin, ožjih delov občin in zvez občin
 - 06029001 Delovanje ožjih delov občin
 - 06029002 Delovanje zvez občin
 - 0603 Dejavnost občinske uprave
 - 06039001 Administracija občinske uprave
 - 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave

- 07 OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH
 - 0703 Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
 - 07039001 Pripravljenost sistema za zaščito, reševanje in pomoč
 - 07039002 Delovanje sistema za zaščito, reševanje in pomoč

- 08 NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST
 - 0802 Policijska in kriminalistična dejavnost
 - 08029001 Prometna varnost

- 11 KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO
 - 1102 Program reforme kmetijstva in živilstva
 - 11029003 Zemljiške operacije
 - 1103 Splošne storitve v kmetijstvu
 - 11039002 Zdravstveno varstvo rastlin in živali
 - 1104 Gozdarstvo
 - 11049001 Vzdrževanje in gradnja gozdnih cest

- 12 PRIDOBIVANJE IN DISTRIBUCIJA ENERGETSKIH SUROVIN
 - 1206 Urejanje področja učinkovite rabe in obnovljivih virov energije
 - 12069001 Spodbujanje rabe obnovljivih virov energije

- 13 PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE
 - 1302 Cestni promet in infrastruktura
 - 13029001 Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest
 - 13029003 Urejanje cestnega prometa
 - 13029004 Cestna razsvetljava
 - 13029005 Upravljanje in tekoče vzdrževanje državnih cest

- 14 GOSPODARSTVO
 - 1402 Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva
 - 14039001 Promocija občine
 - 14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva

- 15 VAROVANJE OKOLJA IN NARAVNE DEDIŠČINE
 - 1501 Zmanjševanje onesnaženja, kontrola in nadzor
 - 15019001 Regulatorni okvir, splošna administracija in oblikovanje politike
 - 1502 Zmanjševanje onesnaženja, kontrola in nadzor
 - 15029001 Zbiranje in ravnanje z odpadki
 - 15029002 Ravnanje z odpadno vodo
 - 15029003 Izboljšanje stanja okolja
 - 1504 Upravljanje in nadzor vodnih virov
 - 15049001 Načrtovanje, varstvo in urejanje voda
 - 1505 Pomoč in podpora ohranjanju narave

- 15059001 Ohranjanje biotske raznovrstnosti in varstvo naravnih vrednot
- 1506 Splošne okoljevarstvene storitve
 - 15069001 Informacijski sistem varstva okolja in narave
- 16 PROSTORSKO PLANIRANJE IN STANOVANJSKO KOMUNALNA DEJAVNOST
 - 1602 Prostorsko in podeželsko planiranje in administracija
 - 16029001 Urejanje in nadzor na področju geodetskih evidenc
 - 16029002 Nadzor nad prostorom, onesnaževanjem okolja in narave
 - 16029003 Prostorsko načrtovanje
 - 1603 Komunalna dejavnost
 - 16039001 Oskrba z vodo
 - 16039003 Objekti za rekreacijo
 - 16039004 Praznično urejanje naselij
 - 16039005 Druge komunalne dejavnosti
 - 1605 Spodbujanje stanovanjske gradnje
 - 16059001 Podpora individualni stanovanjski gradnji
 - 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje
 - 16059003 Drugi programi na stanovanjskem področju
 - 1606 Upravljanje in razpolaganje z zemljišči (javno dobro, kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča)
 - 16069001 Urejanje občinskih zemljišč
- 17 ZDRAVSTVENO VARSTVO
 - 1702 Primarno zdravstvo
 - 17029001 Dejavnost zdravstvenih domov
 - 1706 Preventivni programi zdravstvenega varstva
 - 17069001 Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja
 - 1707 Drugi programi na področju zdravstva
 - 17079001 Nujno zdravstveno varstvo
 - 17079002 Mrliško ogledna služba
- 18 KULTURA, ŠPORT IN NEVLADNE ORGANIZACIJE
 - 1802 Ohranjanje kulturne dediščine
 - 18029001 Nepremična kulturna dediščina
 - 18029002 Premična kulturna dediščina
 - 1803 Programi v kulturi
 - 18039001 Knjižničarstvo in založništvo
 - 18039002 Umetniški programi
 - 18039003 Ljubiteljska kultura
 - 18039004 Mediji in avdiovizualna kultura
 - 18039005 Drugi programi v kulturi
 - 1804 Podpora posebnim skupinam
 - 18049003 Podpora narodnostnim skupnostim
 - 1805 Šport in prostočasne aktivnosti
 - 18059001 Programi športa
 - 18059002 Programi za mladino
- 19 IZOBRAŽEVANJE
 - 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok
 - 19029001 Vrtci
 - 19029002 Druge oblike varstva in vzgoje otrok
 - 1903 Primarno in sekundarno izobraževanje
 - 19039001 Osnovno šolstvo

- 19039002 Glasbeno šolstvo
- 19039004 Podporne storitve v primarnem in sekundarnem izobraževanju
- 1905 Drugi izobraževalni programi
- 19059001 Izobraževanje odraslih
- 1906 Pomoči šolajočim
- 19069001 Pomoči v osnovnem šolstvu

- 20 SOCIALNO VARSTVO
- 2004 Izvajanje programov socialnega varstva
- 20049002 Socialno varstvo invalidov
- 20049003 Socialno varstvo starih
- 20049004 Socialno varstvo materialno ogroženih
- 20049005 Socialno varstvo zasvojenih
- 20049006 Socialno varstvo drugih ranljivih skupin

- 23 INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBVEZNOSTI
- 2302 Posebna proračunska rezerva in programi pomoči v primerih nesreč
- 23029001 Rezerva občine
- 23029002 Posebni programi pomoči v primerih nesreč
- 2303 Splošna proračunska rezervacija
- 23039001 Splošna proračunska rezervacija

3. člen

(izdatki iz podprogramov, ki se ne upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin)

Ne glede na prejšnji člen se pri podprogramu:

06019003 Povezovanje lokalnih skupnosti - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na izvajanje lokalnega razvoja lokalnih akcijskih skupin (LAS),

11029003 Zemljiške operacije - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na izvajanje komasacijskih postopkov,

1103909002 Zdravstveno varstvo rastlin in živali - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na sofinanciranje društev, ki delujejo v javnem interesu,

13029003 Urejanje cestnega prometa - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na urejanje javnih plakatnih mest in ukrepe trajnostne mobilnosti (javne električne polnilnice),

15029001 Zbiranje in ravnanje z odpadki - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na odškodnine v zvezi z odlaganjem odpadkov,

16039004 Praznično urejanje naselij - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na praznično okrasitev naselij,

17069001 Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na varuha bolnikovih pravic,

17069001 Nujno zdravstveno varstvo - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na nujno zobozdravstveno pomoč in dežurne službe na področju zdravstvenega varstva,

18039001 Knjižničarstvo in založništvo - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na dejavnost založništva,

19029001 Vrtci - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na popuste pri plačilu razlike med ceno programov in plačili staršev,

20049004 Socialno varstvo materialno ogroženih - ne upoštevajo se izdatki, ki se nanašajo na enkratne socialne pomoči zaradi materialne ogroženosti.

4. člen
(prenehanje veljavnosti)

Z dnem uveljavitve tega pravilnika preneha veljati Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09 in 76/16 – odl. US).

5. člen
(začetek veljavnosti)

Ta pravilnik začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. Ljubljana, dne ... julija 2017
EVA

mag. Mateja Vraničar Erman
ministrica za finance

OBRAZLOŽITEV:

Uvod

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) je z Odločbo št. U-I-150/15-25 z dne 10. 11. 2016 (Uradni list RS, št. 76/16 z dne 2. 12. 2016) (v nadaljevanju: odločba) razveljavilo Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09; v nadaljevanju: pravilnik). Razveljavitev začne učinkovati v enem letu po objavi odločbe. Ustavno sodišče v 45. točki obrazložitve odločbe navaja, da Pravilnik ni neskladen z okvirom nalog, določenim v Zakonu o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO) (v nadaljevanju: ZFO-1). V 46. točki obrazložitve odločbe pa Ustavno sodišče navaja, da Pravilnik ne upošteva razčlenbe oziroma klasifikacije občinskega proračuna tako, da bi se podprogrami jasno nanašali le na naloge občin, določene z zakoni, ki se edine lahko upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, oziroma vključuje tudi podprograme, ki se nanašajo na občinske izdatke, ki ne izhajajo iz nalog občin, določenih z zakoni ali pa se ne nanašajo na izdatke občin pri izvajanju njihovih obveznih zakonskih nalog.

V revizijskem poročilu Financiranje primerne porabe občine, št. 320-11/2015/43 z dne 13. 6. 2017 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Računsko sodišče) med drugim meni, da sta bila Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo delno učinkovita pri financiranju primerne porabe občin, ker za postopke določanja povprečnih stroškov za financiranje nalog občin niso bile jasno

določene naloge, katerih stroški se upoštevajo in da so te naloge v ZFO-1 opredeljene kot naloge, ki jih občine morajo opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, ki ga določajo zakoni.

Računsko sodišče v poglavju 2.1.1.1 revizijskega poročila navaja, da ZFO-1 v 11. členu, ki se nanaša na ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin, glede financiranja nalog iz občinske pristojnosti uporablja izraz »financiranje nalog, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni«. Občinske naloge so sicer primeroma navedene v 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 94/ – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl.US, v nadaljevanju ZLS), vendar pa so posamezne občinske naloge določene s področnimi zakoni, ki na različne načine opredeljujejo občinske pristojnosti, od česar je odvisen tudi obseg stroškov, ki se upošteva pri določitvi primerne porabe. Glede na določbo 11. člena ZFO-1 se tako pri ugotovitvi primerne porabe občin lahko upoštevajo le tisti stroški, ki so jih občine porabile za opravljanje obveznih nalog, ne pa tudi stroški za naloge, ki jih zakoni dopuščajo, in tudi ne stroški v večjem obsegu, kot ga določajo zakoni oziroma naloge, ki so določene s statutu posameznih občin.

Razlog za pripravo pravilnika

Zakonodajalec je v letu 2008 na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007 dopolnil 11. in 12. člen Zakona o financiranju občin, minister, pristojen za finance, pa je naslednje leto sprejel Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine. Vse do leta 2015, ko so se javno finančne razmere tudi za občinske proračune izrazito zaostriale, vsebina pravilnika ni bila deležna pozornosti ne predstavnikov združenj občin, niti Ministrstva za finance in Ministrstva za javno upravo. V letu 2015 pa so predstavniki navedenih državnih organov na srečanjih z združenj občin v okviru dogovorov o višini povprečnine opozorili, da pravilnik vsebuje tudi podprograme, ki ne sodijo v občinsko pristojnost in da bo treba vsebino pravilnika uskladiti z določbo 11. člena ZFO-1. Sredi leta 2016 so predstavniki navedenih ministrstev napovedali prenovu pravilnika in pozvali združenja, da predlagajo svoje člane v delovno skupino, ki bo preverila vsebino pravilnika. Priprave na prenovu pravilnika so se pričele, združenja so medtem predlagala svoje člane v delovno skupino. Ustavno sodišče pa je pravilnik z že uvodoma omenjeno odločbo novembra 2016 razveljavilo. S tem je dalo ustrezne usmeritve pripravljavcem predpisa in tako pospešilo pripravo novega pravilnika.

Ustavno sodišče je v obrazložitvi svoje odločitve pojasnilo, da so naloge v zakonodaji določene preohlapno, nepopolno in premalo določno. Hkrati je opozorilo, da izpodbijani pravilnik ne sme določati nalog občin mimo vsebine, ki je določena v zakonih. Gre za zakone na posameznih področjih, ki za izvajanje nekaterih nalog predvidevajo pristojnost občin in ki jih ZLS upošteva pri opredeljevanju izvornih nalog občin. V skladu z 21. členom omenjenega zakona občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. ZFO-1 v 11. členu primeroma upošteva obseg nalog v zvezi z ugotovitvijo obsega primerne porabe, toda glede na povedano ZFO-1 ni zakon, ki bi določal okvir za vse občinske naloge in bi zato pomenil tudi zakonski okvir za njihovo urejanje s pravilnikom.

Veljavni oziroma razveljavljeni pravilnik določa tudi področja proračunske porabe, ki se nanašajo na občinske izdatke, ki ne izhajajo iz nalog občin, določenih z zakoni (npr. upravljanje in tekoče vzdrževanje državnih cest, investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest, višje in visokošolsko izobraževanje) ali pa se ne nanašajo na izdatke občin pri izvajanju njihovih obveznih nalog (npr. spremljanje položaja žensk in uresničevanje njihovih pravic, strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu, ukrepi za stabilizacijo kmetijskega trga, zdravstveno varstvo rastlin in živali, regulatorni okvir ter splošna administracija in oblikovanje politike pri zmanjševanju onesnaževanja okolja). Kot ugotavlja Ustavno

sodišče, gre za podprograme, v katerih ne bi smeli biti zaobseženi in upoštevani tisti občinski izdatki, ki se ne nanašajo na zakonske naloge občin, ampak so občine prek teh podprogramov morda plačale izdatke za neke druge (lastne) naloge. Izpodbijani pravilnik torej ne upošteva razčlenbe oziroma klasifikacije občinskega proračuna tako, da bi se podprogrami jasno nanašali le na naloge občin, določene z zakoni, ki se edine lahko upoštevajo za ugotovitev preteklih odhodkov občin in posledično za določitev višine povprečnine.

Namen ugotavljanja povprečnih stroškov za financiranje nalog občin

Pretekla poraba občin je izhodišče za določitev obsega povprečnih stroškov za financiranje nalog občin v naslednjem obdobju, ne pa že pravica občin ali obveznost države. Drugačna interpretacija 12. člena ZFO-1 bi vodila v nenadzorovano porabo javnih sredstev, saj bi stimulirala kar se da veliko porabo. Hkrati bi umetno povečevala razkorak med izračunanimi preteklimi izdatki občin in dejansko določeno višino povprečnine ter ustvarjala vtis o neustreznem financiranju občin. Namen ugotavljanja povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, kot ga določa 12. člen ZFO-1, je ugotovitev povprečnih stroškov izvajanja obveznih nalog povprečne občine na prebivalca v državi. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-164/13-11 z dne 10.6.2015 ponovno poudarilo svoje stališče, da mora zakonodajalec presojo kriterija primernosti določenega sistema financiranja lokalnih skupnosti opreti na značilnosti »abstraktne« občine in ne na posamezno občino in sicer tako, da bo sistem ustrezal večini občin.

Zato je ključna vloga pravilnika, da določi tiste podprograme, ki omogočajo nedvoumno evidentiranje izdatkov občin v skladu z zakoni. Seštevek preteklih povprečnih stroškov občin je sidro pri določitvi višine povprečnine, ne pa še njena dejanska višina. Ob določitvi predloga višine povprečnine je treba upoštevati še makroekonomske in fiskalne pogoje, v katerih se v konkretnem letu nahajajo država in njene javne finance. Na to posebej opozarja revizijsko poročilo Financiranje primerne porabe občine št. 320-11/2015/43 z dne 13. 6. 2017, ki pravi, da morajo državni organi pripraviti spremembo predpisov tako, da bo določitev višine povprečnine poleg realiziranih stroškov upoštevala tudi makroekonomsko in fiskalno stanje sektorja država. Ocena predlagatelja pravilnika je, da 12. člen ZFO-1 takšno ravnanje narekuje že zdaj, ne glede na to pa je Vlada Republike Slovenije predlagala spremembo ZFO-1 tako, da določba narekuje upoštevanje fiskalnega pravila.

Na podlagi seštevka povprečnih preteklih izdatkov za financiranje nalog občin, ocene prihodkov iz dohodnine (54 % pripada občinam kot izvorni občinski vir) ter upoštevanja makroekonomskih okoliščin se pričnejo pogovori med pristojnim državnim organom in reprezentativnimi združenji za sklenitev dogovora o višini povprečnine. Ne glede na to, ali do sklenitve dogovora pride ali ne, višino povprečnine za konkretno leto vedno določi zakon, ki ureja izvrševanje proračuna. V primeru sklenitve dogovora je višina povprečnine v dogovoru enaka višini povprečnine v zakonu, sicer jo določi vlada ob oblikovanju predloga zakona.

Dogovor je oblika sodelovanja občin pri zagotavljanju finančnih okvirov delovanja občin, ne pa obligacijska pogodba. Določba 12. člena ZFO-1 namreč predpostavlja tudi možnost, da do dogovora ne pride, takrat višino povprečnine enostransko določi vlada s predlogom zakona o izvrševanju proračuna za prihodnji dve proračunski leti, sprejme pa državni zbor. O ustavnosti teh določb ZFO-1 je ustavno sodišče že odločalo (glej Odločbo US št. U-I-164/13-11; Uradni list RS, št. 46/15). V obrazložitvi je zapisalo, da pomeni dogovor po eni strani možnost prožne uporabe z zakonom določenih podatkov, po drugi strani pa za občine možnost sodelovati pri državnih odločitvah, ki imajo neposreden vpliv na obseg financiranja njihovih nalog, ki jih določa država z zakoni. S tem je zakon upošteval samoupravni položaj občin in tudi finančno okrepil njihovo avtonomijo. Vendar je Vladi RS naložil odgovornost, da zagotovi podlage za vsakoletno financiranje občin, zato mora Vlada

v primeru, da do sklenitve dogovora ne bi prišlo, te podlage predlagati neposredno Državnemu zboru Republike Slovenije v predlogu zakona, ki ureja izvrševanje proračuna.

Vsi navedeni argumenti so razlog, da predlagatelj v novem pravilniku določa v skladu z namenom zakona in pravilnika ustrezno poimenovanje. Tako razveljavljeni Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine nadomešča Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. Novi naslov bolje odraža vsebino novega predpisa.

Metodologija določanja obveznih nalog

Po veljavnem pravilniku se povprečni stroški za financiranje nalog občin ugotavljajo izključno z realizirano porabo v preteklih letih, pri čemer se upošteva celotna tekoča poraba občin (izvzeto je le financiranje investicij), ne glede na to, ali so izdatki v resnici sodili v obvezne naloge in v obveznem obsegu ali ne. Zato sta ministrstvi, pristojni za pripravo novega pravilnika, nov predlog utemeljili na bolj natančni določitvi podprogramov in na izhodišču 11. člena ZFO-1 (naloge, določene z zakoni in v obsegu, ki ga določajo zakoni).

V skladu z ustavno zasnovano slovenske lokalne samouprave lahko občine opravljajo izvirne ali prenesene naloge, med izvirnimi pa so takšne, ki so fakultativne in obvezne. Prve si določijo občine z lastnimi splošnimi akti same, druge pa določi zakon. Pravna podlaga za fakultativne izvirne je 21. člen ZLS, ki določa univerzalno pristojnost občin na njihovem območju, kar z drugimi besedami pomeni, da si lahko z lastnimi predpisi določijo naloge, ne da bi za to imele podlago v zakonu. Pri obveznih izvirnih nalogah pa gre za tiste, ki jih določajo področni zakoni, ki urejajo posamične družbene podsisteme, kot na primer prostorsko urejanje, promet, izobraževanje, primarna zdravstvena dejavnost itd. S tega vidika je okvir nalog občin, ki jih določa novi predlog pravilnika, znan in obsega naloge pod rubriko 2.1 iz Sheme 1 Vrste pristojnosti občin in nadzor državnih organov. Temu izhodišču morajo slediti tudi podprogrami, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, določeni v 2. členu predloga pravilnika.

Shema 1: Vrste pristojnosti občin in nadzor državnih organov
Vir: Ministrstvo za javno upravo

PRISTOJNOSTI OBČINE		
1. FAKULTATIVNE	2. OBVEZNE	
1.1 IZVIRNE (določene z občinskim statutom)	2.1. IZVIRNE (določene z zakonom)	2.2 PRENESENE (določene z zakonom)
NADZOR DRŽAVE		
zakonitost	zakonitost	zakonitost, primernost in strokovnost

Predlagatelj tako med obvezne naloge ni štel tistih nalog občin, ki bi jih občine določile s statutom ali drugim občinskim predpisom (rubrika 1.1. iz sheme zgoraj), čeprav gre nedvoumno za izvirne občinske naloge. Ugotovljeni nabor nalog sta Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo primerjala z naborom podprogramov iz veljavnega pravilnika in iz njega črtala vse tiste podprograme, ki ne izpolnjujejo zgornjega pogoja.

Pri določanju obveznega obsega nalog občin se ni mogoče sklicevati na 21. člen ZLS, saj bi v tem primeru spregledali omejitev iz ZFO-1. Ob obravnavi delovnega gradiva za pripravo novega pravilnika, ki sta ga pripravili ministrstvi, so predstavniki občin poudarjali, da bi morali pri določitvi podprogramov upoštevati vsebino 21. člena ZLS, kar so

predstavniki ministrstev zavrnil. Temu v prid velja opozoriti na odločbo Ustavnega sodišča števil. U-I-164/13-11 z dne 10.6.2015, v kateri je to izrecno poudarilo, da so očitki, da zakonska ureditev financiranja občin ne omogoča izvrševanja lokalne samouprave, ker naj ne bi upoštevala nalog, ki jih občine lahko določijo same, neutemeljeni, saj spregledajo, da imajo občine v ta namen vse druge lastne vire, kot so določeni v 6. členu ZFO-1. Iz veljavne ureditve torej nedvoumno izhaja, da naloge občin, ki so podlaga za financiranje primerne porabe, lahko določa le področni zakon.

Da bi se ministrstvi izognili vsakršnemu dvomu glede naboru nalog, ki sodijo v obvezne izvirne in jih mora odsevati tudi novi pravilnik, sta v obdobju med 21.12.2016 in 31.3.2017 organizirali posvetovanja z vsemi ministrstvi, v katerih pristojnost sodijo posamezne vrste nalog občin:

- Ministrstvo za izobraževanje znanost in šport dne 21.12.2016;
- Ministrstvo za infrastrukturo dne 26.1.2017;
- Ministrstvo za kulturo, februar 2017;
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dne 23.2.2017;
- Ministrstvo za obrambo, dne 29.3.2017;
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dne 29.3.2017;
- Ministrstvo za okolje in prostor, dne 30.3.2017;
- Ministrstvo za zdravje dne 31.3.2017.

Tako sta ministrstvi sistematično preverili, ali je prvotni nabor ustrezen ali ne. S tem sta prišli do nedvoumne ugotovitve, ali so posamične naloge za občine obvezne, ali pa jih občine le opravljajo kot dopolnilo istovrstnim nalogam, ki jih že izvajajo ministrstva, ali jih celo opravljajo, ne da bi področni zakon sploh določal občinam kakršnokoli aktivnost. V slednjih dveh primerih takšne naloge ne izpolnjujejo pogoja za uvrstitev podprograma v novi pravilnik.

Pri tem velja opozoriti, da so občine med seboj zelo različne in da iste naloge različne občine opravljajo na različne načine in v različnem obsegu. Naloge, »ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni, ...« namreč z zakoni niti po vsebini niti po obsegu praviloma niso natančno opredeljene. Izjema so na primer standardi in normativi na področju obveznega izobraževanja in predšolske vzgoje. O njihovem obsegu, standardih in kakovosti odločajo same. To pomeni, da lahko pristojni državni organi zgolj s priporočilom, smernicami, strokovnim usposabljanjem ali drugimi podobnimi načini težijo k skupnemu cilju, da bi te storitve za svoje prebivalce vse občine opravljale kar najbolj podobno, tako v obsegu kot kakovosti. Državni organi v skladu z ustavno zasnovo slovenske lokalne samouprave lahko nadzorujejo le zakonitost izvajanja izvirmih nalog občin, ne pa tudi primernost in strokovnost. Zato pri izvajanju veljavnega in novega pravilnika velja načelo, da se zneski občin, kadar gre za izdatke za obvezne izvirne naloge občin, pri izračunu štejejo v celoti ne glede na to, da izdatkov v posamičnih podprogramih niso izkazovale vse občine in ne glede na način ali obseg izvajanja naloge, določene pri posamičnem podprogramu. Pri tem predlagatelj sledi tudi ugotovitvam Računskega sodišča, ki je v poglavju 2.1.1 revizijskega poročila povzelo način upoštevanja stroškov, ki se in ki se ne upoštevajo pri določitvi povprečnih stroškov za financiranje nalog občin.

Shema 2: Stroški, ki se upoštevajo in ki se ne upoštevajo pri določitvi povprečnih stroškov za financiranje nalog občin

Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije

Način opredelitve naloge občine v zakonu	Občina mora nalogo opraviti (obseg je določen)	Občina nalogo mora opraviti (obseg ni določen)	Občina nalogo lahko opravi
Stroški nalog, ki se upoštevajo pri določitvi povprečnih stroškov za financiranje nalog občin	Upoštevajo se izkazani stroški do predpisanega obsega	Upoštevajo se vsi izkazani stroški	Izkazani stroški se ne upoštevajo

Novi 3. člen določa konkretne izdatke v posamičnih podprogramih, ki se ne upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. Gre za izjeme znotraj programov, ki sicer izpolnjujejo zakonski pogoj, vendar gre za bodisi večji obseg nalog, kot je predpisan, bodisi za nadstandarde, dodatne programe ali druge dodatne ugodnosti, ki presegajo zakonske obveznosti. Ministrstvo za finance bo kot izvrševalec novega pravilnika pozorno tudi na zneske, ki se bodo pojavljali v posamičnih podprogramih, ki bodo morda posledica napak ali nezanesljivosti knjiženja občinskih izdatkov. Tak primer je podprogram 06029002 Delovanje zvez občin, na katerega so občine v letu 2016 evidentirale kar za 980.256,67 evrov izdatkov, čeprav v Sloveniji do sedaj ni bila ustanovljena še nobena zveza občin.

Sodelovanje združenj občin pri pripravi predloga pravilnika

Ministrstvo za finance je v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo že sredi leta 2016 v sklopu priprav na prenovu pravilnika pozvalo združenja, da predlagajo svoje predstavnike v posebno delovno skupino, s katero bosta ministrstvi preverili vsebino novega predloga. Člane delovne skupine iz občin Miklavž na Dravskem polju, Sevnica, Kamnik, Trbovlje in Mestne občine Ljubljana ter vodstev združenj so predlagala vsa tri združenja. Ministrstvi sta se z imenovanimi predstavniki delovne skupine sestali dvakrat, prvič na srečanju dne 18. 5. 2017 in drugič 5. 6. 2017. Na prvem srečanju so predstavniki ministrstev predstavili izhodišča za pripravo novega pravilnika ter razloge, zakaj nekaterih podprogramov, ki jih je vključeval veljavni pravilnik, ni več v novem predlogu. Na predlog predstavnikov združenj so se zaradi možnosti dodatne preučitve gradiva dogovorili za dodatno srečanje, na katerem je bilo dogovorjeno, da bodo združenja svoja stališča predstavila pisno. Združenje mestnih občin Slovenije (ZMOS) je poslalo pisna stališča dne 12. 6. 2017 ter dodatno dne 26. 6. 2017, stališču z dne 12. 6. 2017 sta bili dodani stališči Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor. Združenje občin Slovenije (ZOS) je poslalo pisno stališče dne 12. 6. 2017. Skupnost občin Slovenije (SOS) pa je svoja stališča posredovala 14. 6. 2017.

V skladu z odločbo Ustavnega sodišča in revizijskim poročilom Računskega sodišča so v predlogu novega pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, upoštevani le tisti podprogrami, v okviru katerih občine izkazujejo stroške za obvezne zakonske naloge in v obsegu, kot ga določa zakon. Izločeni so vsi podprogrami, ki se nanašajo na zakonske naloge, ki niso obvezne (občina jih lahko opravlja). Podprogrami, v okviru katerih se izkazujejo investicije, pa že doslej niso bili vključeni v pravilnik. Pripombe združenj občin, ki se nanašajo na zakonske naloge občin, ki niso obvezne, zato niso bile upoštevane.

Ministrstvu sta na podlagi dveh srečanj s predstavniki združenj in njihovih pisnih stališč v predlogu pravilnika ohranili naslednje podprograme:

- 06029001 Delovanje ožjih delov občin
- 06029002 Delovanje zvez občin
- 15019001 Regulatorni okvir, splošna administracija in oblikovanje politike
- 15069001 Informacijski sistem varstva okolja in narave
- 16059001 Podpora individualni stanovanjski gradnji
- 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje
- 17069001 Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja

Pri v nadaljevanju naštetih podprogramih bo ministrstvo pri izračunu izdatke občin upoštevalo deloma:

- 11029003 Zemljiške operacije
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na izvajanje komasacijskih postopkov.
- 11039002 Zdravstveno varstvo rastlin in živali
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na sofinanciranje društev.
- 15029001 Zbiranje in ravnanje z odpadki
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na odškodnine v zvezi z odlaganjem odpadkov.
- 16039004 Praznično urejanje naselij
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na praznično okrasitev naselij.
- 17079001 Nujno zdravstveno varstvo
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na nujno zobozdravstveno pomoč in dežurne službe na področju zdravstvenega varstva
- 18039001 Knjižničarstvo in založništvo
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na dejavnost založništva.
- 19029001 Vrtci
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na popuste pri plačilu razlike med ceno programov in plačili staršev
- 20049004 Socialno varstvo materialno ogroženih
Podprogram se upošteva, razen izdatkov, ki se nanašajo na enkratne socialne pomoči zaradi materialne ogroženosti.

V nadaljevanju so posebej navedeni podprogrami, ki ne izpolnjujejo zakonskega pogoja in jih Ministrstvo za finance že doslej ni upoštevalo pri pripravi izračuna. Že v razveljavljenem Pravilniku niso upoštevani naslednji podprogrami:

- 05029001 Znanstveno raziskovalna dejavnost
- 13039001 Investicijsko vzdrževanje in gradnja javne železniške infrastrukture
- 13049001 Letališka infrastruktura in oprema navigacijskih služb
- 13059001 Investicije v pristaniško infrastrukturo in varnost plovbe
- 17039001 Investicijska vlaganja v bolnišnice
- 18049002 Podpora duhovnikom in verskim skupnostim
- 19039003 Splošno srednje in poklic šolstvo
- 19069002 Pomoči v srednjem šolstvu
- 19069003 Štipendije
- 19069004 Študijske pomoči
- 22019001 Obveznosti iz naslova financiranja izvrševanja proračuna – domače zadolževanje
- 22019002 Stroški financiranja in upravljanja z dolgom.

Začetek veljavnosti pravilnika

Ustavno sodišče je v odločbi ugotovilo, da je pravilnik v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave, zato ga je razveljavilo. Ker bi takojšnja razveljavitev pravilnika v bistvenem onemogočila delovanje sistema financiranja občin, je odločilo, da razveljavitev začne učinkovati v enem letu po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, torej najkasneje 2. decembra 2017. Ustavno sodišče je sicer odmerilo dovolj časa, da bi minister, pristojen za finance, ugotovljeno protiustavnost pravilnika lahko odpravil pravočasno glede na potek postopkov za pripravo proračunskih predpisov za leto 2018. Vendar je priprava novega predpisa zaradi vseh izvedenih aktivnosti Ministrstva za finance in Ministrstva za javno upravo, opisanih v tej obrazložitvi, zahtevala več časa. Vsebina novega pravilnika odraža tudi usmeritve odločbe Ustavnega sodišča kot tudi priporočila revizijskega poročila Računskega sodišča. Novi pravilnik bo tako prvič uporabljen za pripravo proračunskih predpisov za leto 2018.