



Številka: 007-728/2016/42
Ljubljana, 26. 5. 2017
EVA: 2016-3130-0041
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin ZFO-1 – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepa vlade:
Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... sprejela naslednji
S K L E P
Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin ZFO-1 in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po rednem postopku.
Mag. Lilijana Kozlovič GENERALNA SEKRETARKA
Sklep prejmejo:
<ul style="list-style-type: none">– Ministrstvo za javno upravo– Ministrstvo za finance– Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo– Urad za narodnosti– Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo– Državni zbor Republike Slovenije
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:
/
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:
<ul style="list-style-type: none">– Boris Koprivnikar, minister– mag. Tanja Bogataj, državna sekretarka, MJU– dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, MJU– dr. Roman Lavtar, vodja Službe za lokalno samoupravo, MJU– dr. Franc Žohar, sekretar, Služba za lokalno samoupravo, MJU
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:
Ne
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:
<ul style="list-style-type: none">– Boris Koprivnikar, minister, MJU– mag. Tanja Bogataj, državna sekretarka, MJU– dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, MJU– mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica, MF– mag. Saša Jazbec, državna sekretarka, MF

5. Kratek povzetek gradiva:

Predlog zakona vsebuje spremembe in dopolnitve, s katerimi se preprečuje zviševanje osnove za izračun povprečnine zaradi inflacije iz prejšnjih let. Jasno in pregledno določa določitev povprečnine in upošteva okvir za pripravo proračunov sektorja država na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo. V 13. členu se spreminjajo uteži pri izračunavanju primerne porabe občin, da bi se odpravila neskladja med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe zaradi demografskih značilnosti občin. Analize zaključnih računov slovenskih občin v več letih kažejo na premo sorazmerje med številom prebivalcev in višino stroškov. Konkretno to pomeni večjo obremenitev občinskih proračunov občin z velikim številom prebivalcev, še posebej mlajših od 6 let in starejših od 75 let.

Spremenjeni 20. člen določa zakonski okvir sredstev v deležu od skupne primerne porabe za sofinanciranje občin za uresničevanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti in daje podlago za sprejetje uredbe, s katero bodo določena merila za razdelitev sredstev med občinami. Črta se določba o sofinanciranju občin z romskim prebivalstvom, saj občine nimajo obveznosti iz naslova dvojezičnosti, kot jo imata obe narodni skupnosti. Druge ustavne pravice pa se ne razlikujejo od obveznosti, ki jih imajo občine do vseh drugih prebivalcev.

Prav tako se določa zgodnejši skrajni rok za pošiljanje sprememb načrtov porabe pri sofinanciranju občinskih investicij, in sicer namesto do 15. septembra do 15. avgusta tekočega leta, kar bo omogočilo državnim organom in občinam izvedbo vseh potrebnih postopkov v razumnem roku.

Sprememba besedila prvega odstavka 24. a člena je posledica napake pri sprejemu ZFO-1 in jo je treba popraviti z vsakoletno uredbo o metodologiji za določitev razvitosti občin, kar je vlada doslej upoštevala, saj drugače količnika razvitosti občin ne bi bilo mogoče izračunati.

Novela 26. člena ZFO-1 spreminja določbo o sofinanciranju skupnih občinskih uprav. Namen predlagatelja je optimizirati število skupnih občinskih uprav z minimalnim številom vključenih občin in obogatiti nabor nalog, ki jih opravlja skupna občinska uprava in sofinancira država.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none">- nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja- razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna- razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: NE

V letu 2017 finančnih posledic v zvezi z izračunom primerne porabe in finančne izravnave oziroma sprememb pri določitvi dohodnine kot vira financiranja primerne porabe ni niti za državni proračun niti za občinske proračune. Finančne posledice bodo prvič nastale v letu 2018, ko se bo zakon za ta izračun začel uporabljati. Pod pogojem, da bi bila povprečnina za leto 2018 določena v višini iz veljavnega Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 in povečana zaradi dogovora o povišanju sredstev za plače za leti 2017 in 2018 iz decembra 2016 ter dohodnine, vplačane v letu 2016 (brez upoštevanja inflacije), bi bile finančne posledice za državni proračun in proračune vseh občin skupaj v primerjavi z veljavnim sistemom financiranja občin v letu 2018 in dalje nevtralne. Skupno bi se tako na eni strani primerna poraba občin financirala ne samo z dohodnino, temveč tudi finančno izravnavo iz državnega proračuna, na drugi strani pa bi se državnemu proračunu posledično povečali prihodki iz naslova dohodnine. Vpliv povečane primerne porabe zaradi spremenjene enačbe za izračun primerne porabe in vplačane dohodnine v letu 2016 (brez upoštevanja inflacije) pa bi bil pri posameznih občinah različen.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

/	
8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:	
Vsebina predloženega predpisa vpliva na:	
– pristojnost občin	DA
– delovanje občin	DA
– financiranje občin	DA
Predpis je bil poslan v mnenje:	
– Skupnosti občin Slovenije SOS: DA	
– Združenju občin Slovenije ZOS: DA	
– Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA	
<p>Dne 9. 1. 2017 je bilo vsem trem združenjem, Skupnosti občin Slovenije, Združenju občin Slovenije in Združenju mestnih občin Slovenije na Ministrstvu za javno upravo, predstavljen predlog zakona.</p> <p>Dne 10. 1. 2017 je bilo občinam Ankaran, Dobrovnik, Hodoš, Izola, Koper, Lendava, Moravske Toplice, Piran in Šalovci, ki delujejo na območju avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, na Ministrstvu za javno upravo predstavljen predlog zakona, še posebej spremembe 20. člena, ki ureja sofinanciranje uresničevanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti.</p> <p>Dne 11. 1. 2017 je bilo Pomurski madžarski samoupravni narodni skupnosti, Obalni samoupravni skupnosti italijanske narodnosti in občinskimi samoupravnimi narodnimi skupnostmi občin Ankaran, Dobrovnik, Hodoš, Izola, Koper, Lendava, Moravske Toplice, Piran in Šalovci na Ministrstvu za javno upravo predstavljen predlog zakona, še posebej spremembe 20. člena, ki ureja sofinanciranje uresničevanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti.</p> <p>Dne 13. 1. 2016 so bili o predpisu posebej obveščeni in povabljeni k podajanju stališč vse slovenske občine, vsa tri združenja, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije. V vednost pa je bil dopis poslan tudi vsem skupnim občinskim upravam v Sloveniji, Ministrstvu za finance in Uradu za narodnosti.</p> <p>Dne 15. 2. 2017 je predlagatelj opravil dodatna usklajevanja z združenji občin glede spremembe določbe, ki se nanaša na sofinanciranje skupnih občinskih uprav, in na tej podlagi dopolnil prvotno rešitev.</p> <p>V roku, določenem za podajanje mnenj, so pripombe in predloge poslali vsa tri združenja občin SOS, ZOS in ZMOS, občine Dobrovnik, Hrastnik, Apače, MO Maribor, Ormož, Trbovlje, Piran in Gornji Petrovci, Društvo mestnih, občinskih in medobčinskih inšpektorjev in nadzornikov Slovenije, Medobčinska uprava občin Kostel in Osilnica ter Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin Gornja Radgona.</p> <p>Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: Predlagatelj je upošteval opozorila združenj o prevelikem pomenu, ki ga prvotno predstavljeni predlog 26. člena, ki določa sofinanciranje skupnih občinskih uprav, daje številu vključenih občin. Zato je predlagatelj na skupnem sestanku v skladu z dogovorom z združenji določbo spremenil .</p> <p>Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani: Upoštevati ni bilo mogoče predloga za ohranitev vsebine tretjega odstavka 6. člena veljavnega ZFO-1 in s tem ohranitev indeksacije, ki je že v večjem delu odpravljena iz predpisov, kar pomeni zviševanje dohodnine kot vira za financiranje primerne porabe in povprečnine kot sestavin za izračun primerne porabe občin zaradi inflacije iz prejšnjih let. Prav tako ni bilo mogoče upoštevati predlogov glede spremembe enačbe za izračun primerne porabe, saj predlagana enačba spreminja način izračuna primerne porabe občine glede na demografske značilnosti občine in daje večji poudarek najmlajšim in najstarejšim prebivalcem. Ti dve skupini namreč dokazano pomenita večje odhodke občin. Upoštevali tudi nismo dodatnega predloga SOS glede povečanja limita zadolževanja, saj bo to v celoti urejal novi zakon o javnih financah.</p>	
9. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	DA
Datum objave: 13. 1. 2017	

V razpravo so bili vključeni predstavniki zainteresirane in strokovne javnosti. Predpis je bil 13. 1. 2017 objavljen na spletnem naslovu e-uprava: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=7697> z možnostjo podajanja komentarjev do vključno 13. 2. 2017. Istega dne so bili o predpisu posebej obveščeni in povabljeni k podajanju stališč vse slovenske občine in vsa tri združenja, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije.

Do konca določenega roka za podajo mnenj oziroma komentarjev javnosti, torej do vključno 13. 2. 2017, je ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, prejelo devet odzivov. Pripombe so poleg občin, združenj občin in skupnih občinskih uprav podali še Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost, Madžarska samoupravna narodna skupnost, Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti, Svet romske skupnosti Slovenije, Društvo mestnih, občinskih in medobčinskih inšpektorjev in nadzornikov Slovenije, prav tako je mnenje je podal Državni svet Republike Slovenije.

Stališča in pripombe glede delitve sredstev med občinami in občinskimi samoupravnimi narodnimi skupnostmi so poslali Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost, Madžarska samoupravna narodna skupnost in Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti.

Novela ZFO -1 določa sistem financiranja občin, ne pa tudi financiranja drugih subjektov. Poleg tega ustavno načelo pri uveljavljanju ustavnih pravic avtohtone madžarske in italijanske narodne skupnosti določa, da ti uveljavljajo svoje pravice na območju, kjer prebivajo, to je v občinah. Zato predloga ni bilo mogoče upoštevati, saj bi bilo s tem kršeno ustavno načelo. Na to temo je bil dne 10.5.2017 posebej sklican medresorski sestanek med Uradom Vlade RS za narodnosti, Ministrstvom za finance, Službo Vlade RS za zakonodajo in predlagateljem, MJU. Navedeni organi so se strinjali, da predloga Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti ni mogoče upoštevati.

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

DA

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

DA

Boris Koprivnikar
MINISTER

ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O FINANCIRANJU OBČIN ZFO-1

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Od sprejetja Zakona o financiranju občin (v nadaljnjem besedilu: ZFO-1) je minilo skoraj desetletje. V tem času je predlagatelj novele zakona spremljal učinke zakona. Bolj sistematično je bila analiza učinkov zakona prvič opravljena že leta 2010 (Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin – ZFO1, Stroškovni vidik po programski klasifikaciji, november 2010), ki jo je opravil zunanji izvajalec. Tudi kasneje sta ministrstvi, pristojni za sistem lokalne samouprave in za javne finance, iz podatkov zaključnih računov občin spremljali gibanje odhodkov občinskih proračunov. Podatki so potrjevali ugotovitve, da bi bilo treba pri načinu izračuna primerne porabe narediti manjše spremembe. Posebej pozorno je predlagatelj spremljal delovanje sistema financiranja občin v času javnofinančne krize. V času javnofinančne krize se je pokazalo, da je bilo za doseganje fiskalne stabilnosti v državi treba prilagoditi tudi sredstva za občine, načelo sorazmernosti med viri sredstev in nalogami občin pa se je upoštevalo tako, da so bili v skladu z Zakonom o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin (Uradni list RS, št. 14/15) zmanjšani stroški za izvajanje zakonskih nalog občin. V praksi so predstavniki občin za nastale razmere pogosto krivili sistem financiranja občin oziroma ZFO-1, ki pa nima vpliva na makroekonomske razmere delovanja javnih oblasti.

Analize so pokazale, da je v prihodnje treba izboljšati zdajšnji model izračuna povprečnine in pri tem upoštevati podatke o dejanskih stroških oziroma podatke o standardiziranih stroških, kadar je to mogoče, glede na vrsto zakonskih nalog občin. Osnovo za izračun povprečnine je treba zmanjšati za sredstva sofinanciranja posameznih občinskih nalog (katerih stroški so sicer zajeti v tej osnovi) iz državnega proračuna in s strani uporabnikov javnih storitev, namenjenih za financiranje teh nalog. Pomembna ugotovitev analiz sistema financiranja občin kaže na nekatere dodatne odklone, ki jih je treba urediti s spremembo ZFO-1. Ugotovitve so strnjene v sklep, da občine več kot 80 % stroškov ustvarjajo le znotraj samo sedmih od skupno enaindvajsetih programskih področij (izobraževanje, delovanje organov občine, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanje prostora in komunalne zadeve). Skupina občin, ki tudi značilno odstopa od povprečja, ima visok delež starejših, kjer izstopajo stroški negospodarskih javnih služb (predvsem socialnega varstva) in delovanja lokalne samouprave. Poleg tega mestne občine in vse populacijsko močnejše občine izkazujejo sorazmerno precej višje stroške na prebivalca na področju negospodarskih javnih služb, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa so še v okviru delovanja lokalne samouprave in prometa. Mestne občine so izkazale v povprečju za 13 % višje stroške na prebivalca ob povprečno 26 % nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Glede na navedeno veljavni sistem financiranja občin skupno ne kaže neskladnosti s temeljnimi načeli in teorijo fiskalne decentralizacije, podrobnejša analiza pa kaže nekatere značilnosti, ki dolgoročno zahtevajo popravke oziroma posodobitev uteži v enačbi za izračun primerne porabe in večjo enotnost stroškovne strukture, predvsem na področju zgoraj omenjenih skupin občin. Spremembe bodo prispevale k večji odvisnosti višine primerne porabe od demografske strukture (povečevanje števila prebivalcev občin in staranje prebivalcev).

Druga ugotovitev učinkov ZFO-1 se nanaša na sofinanciranje delovanja skupnih občinskih uprav. Sofinanciranje skupnih občinskih uprav temelji na Pravilniku o vrsti odhodkov, načinu poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanju sredstev občinam za financiranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave (Uradni list RS, št. 66/07). Ministrstvo za javno upravo s tem ukrepom sistemsko pospešuje medobčinsko sodelovanje občin in s tem prispeva k povenitvi in dvigu kakovosti določenih storitev občinskih uprav za prebivalce. Z

novelo takratnega zakona, ki je urejal financiranje občin, je bila leta 2005 določena obveznost države, da skupne občinske uprave sofinancira v višini 50 %, kar ureja 26. člen veljavnega ZFO-1. Ukrep sofinanciranja je bil uveden kot spodbuda za ustanavljanje teh oblik medobčinskega sodelovanja, saj so se po reformi lokalne samouprave v letu 1994 za to obliko sodelovanja odločale le redke občine. Po več kot desetletju sofinanciranja je Ministrstvo za javno upravo v letu 2016 za prejšnje leto od 49 skupnih občinskih uprav prejelo 250 zahtevkov občin. Število skupnih občinskih uprav ne daje več želenih učinkov, saj je bilo v letu 2015 kar 36 % vseh skupnih občinskih uprav, v katere niso bile povezane več kot tri občine, če prištejemo še skupne občinske uprave s štirimi občinami, pa jih je bilo skupno 31 oziroma je bilo vanje vključenih 63 % vseh občin. Zato je namen spremembe člena občine spodbuditi k ustvarjanju skupnih občinskih uprav, ki bi opravljale za občine večje število nalog in v katere bi bilo vključeno večje število občin.

Poleg navedenih glavnih sprememb predlagatelj predlaga spremembe še nekaterih določb, ki se nanašajo na t. i. indeksacijo (odprava vpliva inflacije na zajemanje podatkov), sofinanciranje občin na območjih, kjer bivata italijanska in madžarska narodna skupnost ter kjer je stalno naseljena romska skupnost, ter na spremembo rokov pri sofinanciranju investicij.

Predlagane spremembe ZFO-1 bodo omogočale učinkovitejše in preglednejše izvajanje predpisa.

2. CILJI, NAČELA IN POGLATIVNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilji predlaganih sprememb in dopolnitev ureditve financiranja občin je preglednejši postopek pri izračunu povprečnine ter financiranje slovenskih občin ob upoštevanju povezave med številom prebivalcev in višini stroškov ter demografskih gibanj še posebej mlajših od 6 let in starejših od 75 let. Navedeni temeljni cilj upoštevatata tudi določitev pogojev za pripravo meril delitve dodatnih sredstev občinam, v katerih bivata avtohtona italijanska in madžarska narodna skupnost, ter sofinanciranje skupnih občinskih uprav, da bi povečali število skupnih občinskih uprav z večjim številom vključenih občin in povečali število opravljenih nalog.

2.2 Načela

Predlog zakona temelji na načelih lokalne samouprave, ki izhajajo iz vsebine 138. do 147. člena Ustave Republike Slovenije, in 9. in 10. člena Evropske listine o lokalni samoupravi (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96). Načelo lokalne samouprave se izraža v pravici občin, da v skladu z ustavo in zakonom samostojno določajo naloge, ki so jih v korist svojih prebivalcev sposobne samostojno izvajati in tudi financirati. Načelo enakosti pred zakonom se izraža v pravici prebivalcev Slovenije do enakopravnega financiranja nalog, ki jih morajo za svoje prebivalce na podlagi zakona izvajati občine. Enakopravnost se zagotavlja s porazdelitvijo sredstev odstopljenih prihodkov državnega proračuna ob upoštevanju primernega obsega potrebnih sredstev posamezne občine za financiranje nalog, ki so občinam naložene z zakoni in jih morajo izvajati.

2.3 Poglavitne rešitve

Konkretne spremembe ZFO-1 so naslednje:

- 6. člen: odprava inflacije kot sprememba pri izračunu primerne porabe občin (t. i. »indeksacija« je bila v zadnjih letih postopno odpravljena v vseh predpisih, ki se nanašajo na odhodke blagajn javnega financiranja, s to spremembo se zmanjšuje izračunana višina povprečnine, posredno pa se zmanjšuje javna poraba);
- 11. in 12. člen: sprememba določb, ki urejata izračun povprečnih stroškov na prebivalca in določitev povprečnine tako, da se določi bolj pregleden postopek načina določitve povprečnine, natančno določi kateri stroški občin se pri določanju

- povprečnine upoštevajo ter da se upoštevajo makroekonomske javnofinančne okoliščine blagajn javnega financiranja;
- 13. člen: sprememba uteži pri izračunavanju primerne porabe občin (sprememba upošteva demografska gibanja v občinah, saj najmlajši in najstarejši prebivalci v primerjavi z drugo populacijo pomenijo sorazmerno večji strošek za občine);
 - 20. člen: sprememba določbe o sofinanciranju občin na območjih, kjer bivajo italijanska in madžarska narodna skupnost ter stalno naseljena romska skupnost; (sprememba določa višino sredstev za ta namen, določeno v razmerju od višine skupne primerne porabe občin in omogoča uveljavitev meril za izračun višine sredstev, ki pripada posamezni občini) ter hkrati črta del člena, ki se nanaša na občine s stalno naseljeno romsko skupnostjo;
 - 23. člen: določen je zgodnejši skrajni rok za predloge sprememb načrtov porabe pri sofinanciranju občinskih investicij, in sicer namesto do 15. septembra do 15. avgusta tekočega leta, kar bo državnim organom in občinam omogočilo izvedbo vseh potrebnih postopkov v razumnem roku;
 - 24. a člen: odprava napake z zamenjavo imenovalca in števca v razmerju med razvitostjo občine in razvitostjo vseh občin pri določanju višine sredstev sofinanciranja investicij iz državnega proračuna za posamično občino;
 - 26. člen: sprememba določbe o sofinanciranju skupnih občinskih uprav (cilj določbe je povečati število skupnih občinskih uprav z večjim številom vključenih občin in večje število opravljenih nalog ter poenostaviti postopek ugotavljanja višine sredstev, ki pripada posameznim občinam).

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Novela ZFO-1 ne prinaša dodatnih obveznosti ne za državni ne za občinske proračune ali druga javna sredstva, saj ne posega v določbe, ki določajo delež dohodnine, ki pripada občinam kot izvirmi prihodek. Pričakovati je, da bodo podlage za izračun povprečnine zaradi črtane določbe tretjega odstavka 6. člena veljavnega ZFO-1 o vplivu inflacije na višino dohodnine pod pogojem, da bi bila višina povprečnine enaka, nižje, kot so ob zdaj veljavnem predpisu.

V letu 2017 finančnih posledic v zvezi z izračunom primerne porabe in finančne izravnave oziroma sprememb pri določitvi dohodnine kot vira financiranja primerne porabe ni niti za državni proračun niti za občinske proračune. Finančne posledice bodo prvič nastale v letu 2018, ko se bo zakon za ta izračun začel uporabljati. Pod pogojem, da bi bila povprečnina za leto 2018 določena v višini iz veljavnega Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 in povečana zaradi dogovora o povišanju sredstev za plače za leti 2017 in 2018 iz decembra 2016 ter dohodnine, vplačane v letu 2016 (brez upoštevanja inflacije), bi bile finančne posledice za državni proračun in proračune vseh občin skupaj v primerjavi z veljavnim sistemom financiranja občin v letu 2018 in dalje nevtralne. V skupnem bi se tako na eni strani primerna poraba občin financirala ne samo z dohodnino, temveč tudi finančno izravnavo iz državnega proračuna, na drugi strani pa bi se državnemu proračunu posledično povečali prihodki iz naslova dohodnine. Vpliv povečane primerne porabe zaradi spremenjene enačbe za izračun primerne porabe in vplačane dohodnine v letu 2016 (brez upoštevanja inflacije) pa bi bil pri posameznih občinah različen.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Sredstva so zagotovljena v okviru sprejetih proračunov Republike Slovenije.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Predlog zakona o financiranju občin sicer ni povezan s pravnim redom Evropske unije. Pomembno je poudariti, da za sisteme financiranja lokalnih skupnosti v državah Evropske

unije velja enako kakor za pravne sisteme lokalne samouprave: sistemi sicer temeljijo na enakih načelih, vendar so v pravnem redu vsake od držav urejeni različno glede na njihovo državno ureditev, sistem javne uprave, lokalno samoupravo in javne finance.

Nemčija

V Nemčiji je urejanje lokalne samouprave v pristojnosti dežel. Nemške zvezne dežele imajo svojo zakonodajo, svoj parlament in vlado ter svoj sodni sistem. Ker imajo zvezne dežele različno zakonodajo, so tudi pristojnosti občin znotraj vsake zvezne dežele drugačne, s tem pa tudi sistem financiranja. Zvezne dežele lahko samostojno pobirajo natančno določene davke: davek na motorna vozila, premoženje, dediščine, pivo, od prometa nepremičnin in iger na srečo. Takse in pristojbine imajo sicer manjši delež od davčnih (v lokalnih prihodkih), vendar pa občine in zvezne dežele s temi plačili skoraj v celoti poravnajo stroške temeljnih lokalnih javnih storitev. Javne storitve na področju kulture, sociale in športa se pokrivajo delno. Takse so uvedene za skoraj vse javne storitve.

Irska

Glede na visoko stopnjo centraliziranosti so glavni finančni viri lokalnih skupnosti transferji (43 %) in takse za opravljene storitve (32 %), poleg tega občine pobirajo davek na nepremično premoženje, ki ga na Irskem plačujejo samo podjetja (27 %). Ta davek je tudi edini davčni prihodek. Vendar ima tudi irska zakonodaja, ki ureja financiranje občin, cilj, da bi bili lastni viri financiranja oziroma plačila za storitve sorazmerni z nalogami, ki jih morajo občine opraviti, in hkrati pretežni del njihovih prihodkov.

Avstrija

Temeljno načelo financiranja v Avstriji je, da bi vse ravni v državi svoje stroške poravnale s čim več lastnimi sredstvi. Državni zakoni določajo okvire za določanje virov financiranja lokalnih oblasti. Lokalne oblasti nimajo pristojnosti za uvajanje novih davkov, stopnje in davčne osnove pa prav tako določi država. Občine z lastnimi davki dosegajo 15 %. Najpomembnejši je t. i. lokalni davek (njegov delež v davčnih prihodkih občin je 51 %), ki je leta 1995 nadomestil dva prejšnja davka, in sicer davek na plačilne liste in davek na podjetja. Lastni davki so tudi davek na nepremičnine (13 %), ter trošarine na pijače in sladoled (14 %). Delež deljenih davkov je 25,8 %, delež transferjev pa 12,1 %. Drugi prihodki, ki vključujejo še nedavčne prihodke in prihodke od premoženja, so na lokalni ravni precej visoki, kar 47 % (občine namreč lahko ustanovijo in vodijo tudi podjetja s profitno dejavnostjo).

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

Veljavna določba 20. člena ZFO-1 državnim organom nalaga sprejem uredbe za vsako proračunsko leto posebej. S predlagano rešitvijo se odpravlja upravno breme tako za državni organ, pristojen za izdajo vsakoletne uredbe, kot tudi za občine in narodne skupnosti, ki sodelujejo pri njeni pripravi. Poleg odprave upravne ovire se s to rešitvijo omogoča uporabo instituta soglasje narodnih skupnosti le enkrat, in sicer pred sprejemom uredbe.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin nima posledic na okolje.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin nima posledic za gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin ima dolgoročne pozitivne posledice za socialno področje, saj se spreminjajo uteži pri izračunavanju primerne porabe občin, da bi se odpravila neskladja med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe. To pomeni več sredstev za tiste občinske proračune, ki imajo večje odhodke zaradi večjega števila prebivalcev, še posebej mlajših od 6 let in starejših od 75 let.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin ne bo imel posledic na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna ali razvojne dokumente EU in mednarodnih organizacij.

6.6 Presoja posledic za druga področja

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin ne bo imel posledic na druga področja.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

a) Predstavitev sprejetega zakona:

Spremembe in dopolnitve zakona bodo javnosti predstavljene na spletni strani, na sestankih z združenji občin in občinami.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:

Nadzorstvo nad izvajanjem predpisa bodo imela glede na področje dela Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za finance in Urad za narodnosti.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

V razpravo so bili vključeni predstavniki zainteresirane in strokovne javnosti. Predpis je bil dne 13. 1. 2017 objavljen na spletnem naslovu e-uprava: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=7697> z možnostjo podajanja komentarjev do vključno 13. 2. 2017. Tega dne so bili o predpisu posebej obveščeni in povabljeni k podajanju stališč vse slovenske občine in vsa tri združenja, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije.

Do konca določenega roka za podajo mnenj oziroma komentarjev javnosti, torej do vključno 13. 2. 2017, je ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, prejelo devet odzivov. Pripombe so poleg občin, združenj občin in skupnih občinskih uprav podali še Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost, Madžarska samoupravna narodna skupnost, Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti, Svet romske skupnosti Slovenije, Društvo mestnih, občinskih in medobčinskih inšpektorjev in nadzornikov Slovenije, prav tako je mnenje je podal Državni svet Republike Slovenije.

Predlog predstavnikov narodnih skupnosti za delitev sredstev med občino in samoupravno narodno skupnost podpirajo tudi Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost, Madžarska samoupravna narodna skupnost, Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti. Pri uveljavljanju ustavnih pravic avtohtone madžarske in italijanske narodne skupnosti gre za dopolnitev primerne porabe za občine zaradi večjih stroškov iz naslova dvojezičnosti, in ne za delovanje občinskih samoupravnih narodnih skupnosti, zato predloga ni bilo mogoče upoštevati. Poleg tega ZFO-1 ureja sistem financiranja občin, ne pa tudi financiranja drugih organizacij, zato bi bila takšna rešitev tudi nomotehnično napačna.

8. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles:

- Boris Koprivnikar, minister, MJU
- Mag. Tanja Bogataj, državna sekretarka, MJU
- Dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, MJU
- Mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica, MF
- Marija Janc, državna sekretarka, MF

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO) se tretji odstavek 6. člena spremeni tako, da se glasi:

»(3) Vir financiranja občin so prihodki od 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu pred letom, za katero se izračuna skupna primerna poraba občin.«.

2. člen

Drugi odstavek 11. člena se črta.

3. člen

12. člen se spremeni tako, da se glasi:

»12. člen

(izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog in določitev povprečnine)

(1) Povprečni stroški za financiranje občinskih nalog iz prejšnjega člena se izračunajo kot povprečni stroški na prebivalca za naslednji dve proračunski leti ob upoštevanju:

- tekočih odhodkov in tekočih transferov za te naloge v preteklih štirih letih, ki jih občine sporočajo ministrstvu, pristojnemu za finance, na podlagi zakona oziroma predpisa, izdanega na njegovi podlagi,
- povečanega ali zmanjšanega obsega ocenjenih tekočih odhodkov in tekočih transferov za tekoče leto, zaradi učinkov novih in spremenjenih predpisov, sprejetih v preteklem in tekočem letu, ki jih ugotovi ministrstvo, pristojno za področje občinskih nalog iz prejšnjega člena,
- zmanjšanja tekočih odhodkov in tekočih transferov za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev ter zmanjšanja za obvezne dajatve, določene v področnih predpisih, za te naloge, v prejšnjih štirih letih.

(2) Metodologijo za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog določi vlada z uredbo.

(3) Ministrstvo, pristojno za finance, izračuna povprečne stroške za financiranje občinskih nalog na podlagi metodologije iz prejšnjega odstavka za naslednji dve proračunski leti in jih z obrazložitvami pošlje združenjem občin najpozneje do 1. avgusta tekočega leta.

(4) Združenja občin najpozneje do 1. septembra tekočega leta, ministrstvu pristojnemu za finance, sporočijo mnenje k izračunanim povprečnim stroškom za financiranje občinskih nalog.

(5) Postopek za določitev višine povprečnine se začne po prejemu mnenja iz prejšnjega odstavka tega člena. V postopku za določitev višine povprečnine se poleg izračunanih povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog iz tretjega odstavka tega člena upošteva tudi okvir za pripravo proračunov sektorja država, ki ga sprejme državni zbor, na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo, za naslednji dve proračunski leti.

(6) Vlada in združenja občin skleneta dogovor o višini povprečnine za naslednji dve proračunski leti pred predložitvijo predloga državnega proračuna v državni zbor. Če vlada in združenja občin dogovora ne skleneta, se v predlog državnega proračuna vključi višina povprečnine, ki jo predlaga vlada.

(7) Povprečnino določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.«.

4. člen

13. člen se spremeni tako, da se glasi:

» 13. člen
(primerna poraba občine)

Primerno porabo občine za posamezno proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po enačbi:

$$PPi = (0,61 + 0,13*Ci + 0,06*Pi + 0,12*PMi + 0,04*ŠMi + 0,015*SUi + 0,025*SDi)*P*Oi$$

Pri tem je:

- PPi – primerna poraba občine;
- Ci – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi;
- Pi – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;
- PMi – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 6 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- ŠMi – razmerje med deležem prebivalcev občine od 6 do 15 let v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- SUi – razmerje med deležem prebivalcev občine od 65 do 75 let v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- SDi – razmerje med deležem prebivalcev občine, starejših od 75 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- P – povprečnina;
- Oi – število prebivalcev v občini.«.

5. člen

20. člen se spremeni tako, da se glasi:

»20. člen

(sofinanciranje uresničevanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti)

(1) Občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom, se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.

(2) Sredstva iz prejšnjega odstavka se navedenim občinam za vsako proračunsko leto zagotovijo v višini 0,15 % skupne primerne porabe občin.

(3) Sredstva za sofinanciranje občinskih nalog iz prvega odstavka tega člena se izračunajo kot povprečni stroški na občino za preteklo proračunsko leto ob upoštevanju stroškov dela, stroškov storitev in materialnih stroškov za izvajanje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Podrobnejše namene porabe in merila za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom, določi vlada z uredbo.

(4) Na podlagi uredbe izda državni organ, pristojen za narodnosti, vsako leto odločbo o višini sredstev, ki pripada posamezni občini.«.

6. člen

V petem odstavku 23. člena se v drugem stavku besedilo »15. septembra« nadomesti z besedilom »15. avgusta«.

Tretji stavek pa se spremeni tako, da se glasi:

»Ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, in občina skleneta dodatek k pogodbi na podlagi spremembe projekta oziroma novo pogodbo na podlagi uvrstitve novega projekta v načrt programov državnega proračuna.«.

7. člen

Prvi odstavek 24. a člena se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za posamezno investicijo, mora določiti obseg sofinanciranja investicije v skladu z naslednjimi merili:

- če je razmerje med razvitostjo občine in povprečno razvitostjo občin v državi manjše od 0,9 – v višini 100 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med razvitostjo občine in povprečno razvitostjo občin v državi manjše od 1,00 – v višini 90 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med razvitostjo občine in povprečno razvitostjo občin v državi manjše od 1,10 – v višini 80 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med razvitostjo občine in povprečno razvitostjo občin v državi manjše od 1,20 – v višini 70 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med razvitostjo občine in povprečno razvitostjo občin v državi manjše od 1,30 – v višini 60 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med razvitostjo občine in povprečno razvitostjo občin v državi manjše od 1,40 – v višini 50 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost.«

8. člen

26. člen se spremeni tako, da se glasi:

»26. člen

(skupno opravljanje nalog občinske uprave)

(1) Občini se v tekočem letu za organizirano skupno opravljanje posameznih nalog občinske uprave v skladu z zakonom zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna v določenem odstotku v prejšnjem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje. Sredstva se zagotavljajo za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca zaposlenim v skupnih občinskih upravah, povečana za 20 %.

(2) Za posamezne naloge iz prejšnjega odstavka se štejejo naloge:

- občinskega inšpekcijskega nadzorstva;
- občinskega redarstva;
- pravne službe;
- občinskega pravobranilstva;
- notranje revizije;
- proračunskega računovodstva;
- varstva okolja;
- urejanja prostora;
- civilne zaščite;

- požarnega varstva in
- urejanja prometa.

(3) Minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, predpiše način evidentiranja in poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanja sredstev iz prvega odstavka tega člena.

(4) Občina je do sredstev iz prvega odstavka tega člena upravičena za financiranje nalog iz drugega odstavka tega člena v višini 40 %, če je vključena v skupno občinsko upravo z najmanj tremi občinami in se zanjo opravljajo najmanj tri naloge, ki jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje.

(5) Višina sofinanciranja iz prejšnjega odstavka se zmanjša za 5 % za vsako nalogo, ki je skupna občinska uprava ne opravlja, kot izhaja iz četrtega odstavka tega člena, pri čemer skupna višina sofinanciranja ne sme biti manjša od 30 %.

(6) Višina sofinanciranja iz prejšnjega odstavka se poveča za 5 % za vsako dodatno nalogo, ki jo skupna občinska uprava opravlja, kot izhaja iz četrtega odstavka tega člena, pri čemer skupna višina sofinanciranja ne sme preseči 55 %.

(7) Če skupni zahtevki občin za sofinanciranje skupnega opravljanja nalog občinske uprave preseže 0,5 % skupne primerne porabe, se sofinancira do 0,5 % skupne primerne porabe sorazmerno z višino zahtevka za posamezno občino.«.

PREHODNI IN KONČNA DOLOČBA

9. člen

(izdaja podzakonskih predpisov)

Vlada izda predpis iz drugega odstavka spremenjenega 12. člena zakona in predpis iz tretjega odstavka spremenjenega 20. člena zakona v treh mesecih po začetku veljavnosti tega zakona.

Minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, izda predpis iz spremenjenega tretjega odstavka 26. člena zakona v šestih mesecih po začetku veljavnosti tega zakona.

10. člen

(začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati 1. januarja 2018, razen spremenjenega 26. člena zakona, ki začne veljati 1. januarja 2020.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

S spremembo tretjega odstavka 6. člena veljavnega ZFO-1 bo zakonodajalec preprečil zviševanje dohodnine kot vira za financiranje primerne porabe in povprečnine kot enega izmed elementov za izračun primerne porabe občin zaradi inflacije iz preteklih let. Predlagatelj s spremembo tretjega odstavka 6. člena ZFO-1 predlaga črtanje inflacije kot spremembe pri izračunu primerne porabe občin. T. i. indeksacija je bila v zadnjih letih postopno odpravljena v vseh predpisih v zvezi z odhodki blagajn javnega financiranja. Indeksacija je prilagajanje inflaciji in njenim učinkom. Vendar je pri upravljanju blagajn javnega financiranja utemeljena samo v izjemnih primerih, saj praviloma povečuje

javnofinančne odhodke neodvisno od količine in kakovosti programov, ki se financirajo iz blagajn javnega financiranja. V konkretnem primeru neutemeljeno povečuje znesek dohodnine, ki pripada občinam, neodvisno od tega, ali dohodnina raste ali – kar je bilo prisotno v obdobju javnofinančne krize od 2008 dalje – pada. S tem posredno raste obremenitev državnega proračuna, na kar organi, ki določajo izhodišča za proračune države in občin, nimajo nobenega vpliva. Hkrati takšna ureditev posredno povečuje porabo javnofinančnih sredstev.

Spreminja se zakona. Določba tretjega odstavka 6. člena ZFO-1 je zato spremenjena v delu, ki določa povečanje prihodkov občin od vplačane dohodnine v predpreteklem letu, za katero se izračuna skupna primerna poraba občin, in sicer za inflacijo v letu pred letom in v letu, za katero velja izračun. Upoštevanje inflacijskih gibanj pri povečevanju prihodkov in po drugi strani računsko povečevanje stroškov z njimi, ki jih določa člen, ki se spreminja, pospešuje rast porabe. Zato je določba spremenjena tako, da se pri izračunih upoštevajo dejansko vplačana dohodnina in dejanski povprečni stroški občinskih proračunov.

K 2. členu

Drugi odstavek 11.člena vsebinsko sodi v 12. člen, zato ga novi 12. člen povzema.

K 3. členu

S 3. členom zakona je spremenjen 12. člen ZFO-1, s katerim se določa postopek izračuna povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog, določenih v skladu z 11. členom ZFO -1 in postopek določitve povprečnine, to je na prebivalca v državi ugotovljenega primernega obsega sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine. S tem je postopek določitve povprečnine ločen od postopka izračuna povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog.

Postopek izračuna povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog v tekočem letu (t) za naslednji dve proračunski leti (t + 1) in (t + 2) se začne z izračunom teh stroškov, ki ga pripravi Ministrstvo za finance z upoštevanjem:

- tekočih odhodkov in tekočih transferov za te naloge v preteklih štirih letih (t – 4) do (t – 1), ki jih občine sporočajo ministrstvu, pristojnemu za finance, na podlagi zakona oziroma predpisa, izdanega na njegovi podlagi,
- povečanega ali zmanjšanega obsega ocenjenih tekočih odhodkov in transferov za tekoče leto zaradi učinkov novih in spremenjenih predpisov, sprejetih v prejšnjem in tekočem letu, ki jih ugotovi ministrstvo, pristojno za področje občinskih nalog iz 11. člena ZFO-1 in
- zmanjšanja tekočih odhodkov in transferov za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev ter zmanjšanja za obvezne dajatve, določen v področnih predpisih za naloge iz 11. člena ZFO-1 v prejšnjih štirih letih.

Druga novost je opredeljena v tretji alineji prvega odstavka spremenjenega 12. člena ZFO-1. Gre za izrecno določbo o tem, kateri zneski se v skupni znesek povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog pri izračunu ne smejo šteti. Tekoči odhodki in transferi za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev ter obvezne dajatve v prejšnjih štirih letih zdaj povzročajo umetni dvig skupnega zneska, saj se vanj všttevajo tudi državna sredstva, ki so jih občine prejele od države oziroma uporabnikov javnih storitev ter sredstva iz naslova obveznih dajatev za različne, pogosto maprej določene namene.

Spremenjeni 12. člen ZFO-1 še bolj določno kot doslej ureja postopek določitve višine povprečnine ob hkratnem upoštevanju splošnih makroekonomskih okoliščin in stanja javnih financ. Spremenjeni 12. člen veljavnega ZFO-1 tako ureja določitev povprečnine tako, da člen izrecno določa, da se pri postopku določitve povprečnine poleg izračuna povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog, ki ga izračuna Ministrstvo za finance na podlagi prvega in drugega odstavka spremenjenega 12. člena ZFO-1, upoštevajo tudi

makroekonomske javnofinančne okoliščine blagajn javnega financiranja oziroma okvir za pripravo proračunov sektorja država, ki ga sprejme državni zbor na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo. Tako kot država morajo tudi občine deliti skupno usodo blagajn javnega financiranja v različnih obdobjih gospodarskih ciklov. Sistem financiranja občin mora biti v skladu z načeli Zakona o javnih financah in Zakona o fiskalnem pravilu. Takšna je bila praksa že doslej, vendar je bila mnogokrat razlagana na način, da vlada pri določitvi višine povprečnine ne ravna v skladu z zakonom.

Pri tem se spoštuje načelo sodelovanja združenj občin oziroma medinstitucionalnega dialoga med vlado in občinami pri za položaj javnih financ in delovanje občin vsekakor najbolj občutljivejšem vprašanju. Velja poudariti, da načela sodelovanja ni mogoče razumeti kot absolutne pravice združenj občin do soglasja. Zaradi tega je predvidena tudi možnost, da do poenotenja stališč med vlado in združenji občin glede višine povprečnine oziroma do podpisa dogovora glede višine povprečnine ne pride. Takrat višino povprečnine državnemu zboru enostransko predlaga vlada. Če do dogovora o višini povprečnine med vlado in združenji občin ne pride in povprečnino enostransko predlaga vlada, vlada v obrazložitev predloga zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, vključi tudi mnenje združenj občin. Povprečnino v primeru sklenitve dogovora med vlado in združenji občin kot tudi v primeru, ko jo enostransko predlaga vlada, določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna države za prihodnji dve proračunski leti.

S predlagano spremembo se ne posega v uveljavljeno in ustavno nesporno ureditev. O ustavnosti 11. in 12. člena ZFO-1 je namreč ustavno sodišče že odločalo (glej Odločbo US št. U-I-164/13-11; Uradni list RS, št. 46/15). Enako velja za določanje povprečnine z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna države (glej Odločbo US št. U-I-1/11-15; Uradni list RS, št. 45/11). Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladnosti zakonske ureditve z ustavo. Dogovor o višini povprečnine je ustavno sodišče razlagalo kot obliko sodelovanja občin pri zagotavljanju finančnih okvirov njihovega delovanja, ne pa kot obligacijsko pogodbo. Pri tem je izrecno poudarilo, da mora vlada pri določanju višine povprečnine upoštevati tudi celotno stanje javnih financ v državi.

Predlog spremenjenega 12. člena ZFO-1 določa rok, v katerem mora Ministrstvo za finance izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog z obrazložitvami poslati v mnenje združenjem občin (do 1. avgusta tekočega leta) in rok, v katerem morajo ta oblikovati svoje mnenje (do 1. septembra tekočega leta). Določeno je tudi obdobje, v katerem vlada sklene dogovor z združenji o višini povprečnine, to je od 1. septembra tekočega leta do predložitve predloga proračuna države za naslednje leto v Državni zbor (1. oktober tekočega leta). Ta rok je v skladu z rokom, določenim z Zakonom o javnih financah za predložitev predloga državnega proračuna in zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države, v Državni zbor.

K 4. členu

Sprememba 13. člena ZFO-1 se predlaga zaradi spremembe uteži pri izračunavanju primerne porabe občin, da bi se odpravila neskladja med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe. Večletne analize zaključnih računov slovenskih občin kažejo na premo sorazmerje med številom prebivalcev in višino stroškov. Konkretno to pomeni večjo obremenitev občinskih proračunov občin z velikim številom prebivalcev, še posebej mlajših od 6 let in starejših od 75 let. Novela zakona enačbo spreminja tako, da razdeli utež, ki se nanaša na mlajše prebivalce, na mlajše od 6 let in tiste med 6 in 15 letom. Pri starejših pa določa novo skupino starejših od 75 let. Obe spremembi se nanašata na dejstvo, da sta populaciji mlajših od 6 let in starejših od 75 let tisti, ki zahtevata sorazmerno največ sredstev iz občinskih proračunov. Do 6 leta starosti gre za otroke, ki so skoraj v 75 % vključeni v javne ali zasebne vrtce, pri populaciji, starejši od 75 let, pa gre za skupino, ki je najpogosteje nameščena v institucionalizirano varstvo oziroma domove za starejše občane. Razmerje med starostniki v prvi skupini (od 65 let do 75 let) in starostniki v drugi skupini (starejši od 75 let) je zdaj še v korist prvih, vendar se zaradi splošnih demografskih trendov v Republiki Sloveniji nagiba v korist druge. Podaljševanje življenjske dobe prinaša tudi slovenskim občinam izzive, ki jih bodo lažje nadzorovale z navedeno spremembo.

Razlog za spremembe so ugotovitve analize učinkov veljavnega zakona, predvsem deležev tekočih odhodkov in transferov po programih, ki so pokazale, da je seštevek povprečnih odhodkov, povezanih z nalogami, na katere odločilno vpliva dolžina občinskih cest in velikost območja (promet, prometna infrastruktura, komunikacije, prostorsko načrtovanje, stanovanjska in komunalna dejavnost, varovanje okolja in naravne dediščine) približno 22 % vseh odhodkov po programih in tako v primerjavi z odhodki za negospodarske javne službe (otroško varstvo, osnovno šolstvo, glasbeno šolstvo in srednje šolstvo za mestne občine), ki dosegajo skoraj 30 % vseh odhodkov po programih, občutno manjši. Povečan vpliv števila prebivalcev na primerno porabo občine temelji na ugotovitvi analize deležev tekočih in investicijskih odhodkov občin glede na število prebivalcev. Ugotovljeno je bilo, da z rastjo števila prebivalcev raste tudi delež tekočih odhodkov in transferov (od 52 % do 65 %), investicijski odhodki pa se zmanjšujejo. Posebej je to razmerje v škodo investicijskim odhodkom izraženo v proračunih prebivalstveno številčnih občin, ki imajo središčno mestno vlogo (izobraževanje, kultura, socialne službe, ipd.).

Pri tej spremembi se izhaja iz načela, da so vsi prebivalci Republike Slovenije v kar najbolj enakopravnem položaju glede storitev, ki jih zanje opravlja občina, ne glede na to, v kateri občini stalno prebivajo. Zato je določba 13. člena ZFO-1 treba razumeti kot mehanizem, ki zagotavlja izenačevanje razmer za prebivalce. Eden od najpomembnejših ciljev ZFO-1 je prav izenačevanje položaja občin z izenačevanjem položaja prebivalcev, ki v teh občinah prebivajo. Zato je število prebivalcev temeljna utež pri izračunu primerne porabe, saj se znesek višine povprečnine množi s številom prebivalcev posamezne občine.

Ocenjuje se, da bodo novi zneski upoštevali demografsko sliko konkretne občine. Nova enačba je pripravljena tako, da bo vsako leto posebej upoštevala morebitne spremembe ne le števila prebivalcev, pač pa tudi njihovo starostno strukturo, kar je pomembno predvsem pri občinah z večjim obsegom priseljavanja in pri tistih z večjim številom starostnikov. Nova enačba bo bolj kot doslej odražala stanje v občini glede dejanskih stroškov, ki jih ta ima z mladimi in starimi prebivalci.

Učinek nove enačbe za izračun primerne porabe občin bo deloma spremenjena višina primerne porabe vseh občin skupaj in tudi vsake posamezne občine. Zaradi tega bodo posamezne občine prejele več ali manj prihodkov za financiranje primerne porabe (dohodnine), vendar razlike ne bodo izrazite.

K 5. členu

Razlog za spremembo drugega odstavka 20. člena ZFO -1, ki določa, da se s podzakonskim aktom podrobneje uredi sofinanciranje občin, na območjih katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom, je v tem, da določba med drugim zahteva, da uredba določi namene in »višino sredstev«. Veljavna določba nalaga državnim organom sprejem uredbe za vsako proračunsko leto posebej. S takšno rešitvijo predlagatelj odpravlja upravno breme tako za državni organ, pristojen za izdajo uredbe, kot tudi za občine in narodne skupnosti, ki sodelujejo pri njeni pripravi. Poleg odprave upravne ovire pa predlagatelj s to rešitvijo omogoča uporabo instituta soglasja krovnih organizacij narodnih skupnosti le enkrat, tj. pred sprejemom uredbe. Uredba je splošni akt, zato morata z njo pred sprejetjem soglašati narodni skupnosti. Zadnji odstavek 64. člena ustave določa, da zakoni, predpisi in drugi splošni akti, ki zadevajo pravice v ustavi določenih pravic in položaj samo narodnih skupnosti, ne smejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov narodnih skupnosti. Soglasje narodnih skupnosti k sistemskim rešitvam, ki zadevajo manjšine, je vsekakor utemeljeno. Uredba je splošni akt, tako kot to določa drugi odstavek 20. člena ZFO-1, po kateri podrobnejše namene porabe in višino sredstev določi vlada z uredbo. Tako višine sredstev ni mogoče izvzeti iz uredbe. Predlagatelj zato uveljavlja spremenjeno rešitev tako, da bo uredba določala namene porabe in merila za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom, medtem ko bo višina sredstev za konkretno občino določena z individualnim aktom, tj. sklepom.

20. člen ZFO-1 je glede vsebine in namena dopolnitev enačbe za izračun primerne porabe, saj od države zahteva sofinanciranje občin, v katerih prebivata narodni skupnosti. Občina sredstva države porabi tako za kritje lastnih stroškov, povezanih z dvojezičnostjo, kot tudi za sofinanciranje občinske samoupravne narodne skupnosti. Ker je višina sredstev, ki jih državni proračun nameni za izpolnjevanje obveznosti iz 20. člena ZFO-1, odvisna od splošnega javnofinančnega položaja, v katerem je državni proračun, uredba po novem ne bo določala višine sredstev niti v absolutnem niti v relativnem znesku. Namen je že določen z zakonom (sredstva za sofinanciranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti), uredba pa bo določila podrobnejše namene porabe in merila za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom. To bo podlaga za izračun konkretnega zneska na posamezno občino in izdajo odločbe za dodelitev sredstev.

Tretji odstavek spremenjenega 20. člena določa okvir za pripravo uredbe. Ta bo za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, upoštevala povprečne stroške občine za preteklo proračunsko leto ob upoštevanju stroškov dela, stroškov storitev in materialnih stroškov za izvajanje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Pri tem bo državni organ z uredbo upošteval pretekle odhodke tako občin kot občinskih organizacij narodnih skupnosti ter določil njihova medsebojna razmerja in uteži, na podlagi katerih bo mogoče izračunati delež, ki od skupno določene višine sredstev za ta namen (nominalni znesek, ki je enak 0,15 % skupne primerne porabe občin, določen v drugem odstavku člena) pripada posamični občini.

Državni organ, pristojen za narodnosti, bo na podlagi uredbe izračunal višino sredstev, ki pripada posamični občini ter izdal odločbo, s katero bo določil višino sredstev, ki pripada posamični občini. Nanjo ne bo možna pritožba, pač pa bo mogoče sprožiti upravni spor.

Zakon doslej ni določal konkretne višine sredstev, zato spremenjeni 20. člen ZFO-1v drugem odstavku določa, da se navedenim občinam za vsako proračunsko leto zagotovijo sredstva v višini 0,15 % skupne primerne porabe občin. Predlagatelj s tem zagotavlja pravno varnost občin, saj dosedanja ureditev državnemu zboru daje povsem arbitrarno možnost, da z državnim proračunom določi višino sredstev. Višina sredstev, določena z drugim odstavkom spremenjenega člena ZFO-1, je dolgoletno povprečje zneska, ki je bil v prejšnjih proračunih namenjen občinam, v katerih prebivata avtohtona italijanska in madžarska narodna skupnost. Ker je znesek določen v razmerju do višine skupne primerne porabe, bo rasel ali padal z višino skupne primerne porabe. Ta sredstva sodijo v nabor sredstev iz tretje alineje prvega odstavka spremenjenega 12. člena ZFO-1 (2. člen zakona) (tekoči odhodki in transferi za sredstva sofinanciranja nalog iz državnega proračuna) in se bodo zato odštevala od osnove za izračun vsakoletne povprečnine.

Spremenjeni 20. člen ZFO-1 ne vsebuje več določbe o sofinanciranju občin s stalno naseljeno romsko skupnostjo za namen uresničevanja z zakonom določenih pravic romske skupnosti. Če gre pri uveljavljanju ustavnih pravic avtohtone madžarske in italijanske narodne skupnosti za spremembo primerne porabe zaradi večjih stroškov iz naslova dvojezičnosti, pa v primeru romske populacije teh obveznosti občine nimajo. Druge ustavne pravice, ki jih morajo zagotavljati romski populaciji, pa se ne razlikujejo od obveznosti, ki jih imajo občine do vseh drugih prebivalcev. Izvajanje gospodarskih in negospodarskih javnih služb mora občina zagotavljati za vse prebivalce ne glede na njihovo poreklo. Posebne pravice pa ureja področna zakonodaja. Veljavni 20. člen ZFO-1 je podlaga za dopolnilna sredstva k primerni porabi občin, stroški, ki so razlog za dodatna sredstva, pa izhajajo iz uresničevanja načela dvojezičnosti. Tega stroška pri Romih ni, saj glede na ustavni položaj romska skupnost nima pravice do uporabe svojega jezika v javni rabi, tako kot to velja za avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost. Na podlagi veljavne določbe doslej državni proračun občinam ni zagotavljal posebnih sredstev. Pač pa so se sredstva zagotavljala na podlagi področnih zakonov ali politik (npr. iz naslova skladnega regionalnega razvoja sredstva za sofinanciranje urejanja komunalne infrastrukture v romskih naseljih, posebna sredstva za izobraževanje za oddelke z romskimi otroci, sredstva za delovanje kulturnih dejavnosti Romov itd.).

K 6. členu

Na podlagi uvrstitve občinskih investicijskih projektov v načrt razvojnih programov državnega proračuna skleneta občina in ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, za tekoče proračunsko leto pogodbo o sofinanciranju investicij. Če občina sredstev ne more porabiti za investicijski projekt, za katerega je pogodba sklenjena, lahko po veljavni določbi 23. člena ZFO-1 najpozneje do 15. septembra tekočega proračunskega leta predloži ministrstvu spremembo podatkov. Ministrstvo in občina skleneta dodatek k pogodbi, vendar šele po uvrstitvi novega projekta v načrt razvojnih programov državnega proračuna. Ker ZFO-1 omogoča spremembo vloge za sofinanciranje občinskih investicij, jih občine spreminjajo v (pre)velikem obsegu. Do sprememb načrtov porabe pride tako, da se spremenijo podatki o posameznem projektu ali pa se celotni projekt nadomesti z novim. Vzroki za spremembe, ki imajo za posledico tudi višino sofinanciranja, so različni: sprememba vsebine projekta, nižja vrednost izvedbe, dosežena z javnim naročilom, onemogočena izvedba, ker ni potrebnih soglasij oziroma gradbenega dovoljenja, izpad lastnih virov ali nenatančno načrtovanje projekta. Tako je bilo v letu 2016 tik pred 15. septembrom predloženih skoraj 100 sprememb načrtov porabe ali skoraj 1/3 vseh vlog, in to v času, ko je bil državni proračun že zaprt za nove obveznosti. Vseh predlogov sprememb ministrstvu, pristojnemu za regionalni razvoj, zaradi pozne oddaje ni uspelo upoštevati. Vsak predlog spremembe mora ministrstvo pregledati, ga poslati občini v dopolnitev (v 2016 je bilo dopolnitev več kakor 90 %), ponovno pregledati dopolnitev (20 % jih je bilo danih še v drugo in celo tretjo dopolnitev), vpisati spremembe projektov in novih projektov v NRP državnega proračuna prek sistema MFERAC ter pridobiti soglasje Ministrstva za finance (MF) za vsako spremembo posebej. Za projekte z bistvenimi spremembami in za nove projekte je treba pridobiti ločeno soglasje MF o nujnosti izvedbe zaradi zaprtega proračuna. Prav tako je za te projekte treba izdelati in medresorsko uskladiti vladno gradivo ter pridobiti soglasje Vlade Republike Slovenije. V letu 2016 so se glede na pravilnik MF in poslovnik vlade vsi postopki po 15. septembru izvajali po skrajšanih poslovniških rokih z dodatnimi obrazložitvami. Zadnji sklep vlade o spremembah projektov in uvrstitvi novih projektov v NRP je bil sprejet 18. 10. 2016 za 119 novih projektov in 23 sprememb. Nato so bili sklenjeni pogodbe in dodatki o sofinanciranju. Šele po sklenitvi pogodbe lahko občine predložijo zahteve za izplačila. Skrajni rok za predložitev zahtevkov za sofinanciranje v letu 2016 je bil 4. november, tako da so imele tudi občine za to zelo malo časa. Zato se s spremembo datuma v drugem stavku petega odstavka 23. člena ZFO-1 predlaga zgodnejši skrajni rok za predložitev sprememb načrtov porabe, namesto do 15. septembra do 15. avgusta tekočega leta, kar bo omogočilo državnim organom in občinam izvedbo vseh potrebnih postopkov v razumnem roku.

Sprememba zadnjega stavka petega odstavka 23. člena ZFO-1 je povezana s spremembo podatkov o sofinanciranju investicij, če občina spremeni svoj prvotni predlog. Veljavno besedilo omogoča le dodatke k obstoječim pogodbam o sofinanciranju projektov, ne pa tudi sklepanje novih pogodb v primeru, če spremembe načrtov predvidevajo uvrstitev novih projektov v NRP, za katere še niso sklenjene osnovne pogodbe. V teh primerih se namreč dodatki ne smejo sklepati, zato je treba skleniti novo pogodbo.

K 7. členu

Sprememba besedila prvega odstavka 24.a člena ZFO-1 je posledica napake pri sprejemu ZFO-1. V vseh alinejah sta pri določanju obsega sofinanciranja investicij števec in imenovalec zamenjana. Pravilno bi se besedilo moralo glasiti tako, da se izračunava razmerje med razvitostjo konkretne občine in povprečno razvitostjo vseh občin v državi za dano časovno obdobje.

ZFO-1 v 24. členu določa, da se razvitost občin določi na podlagi metodologije, ki jo vlada določi z uredbo. Zato je ne glede na ugotovljeno napako ob sprejemanju vsakoletne uredbe o metodologiji za določitev razvitosti občin vlada upoštevala ugotovljeno napako, saj drugače količnika razvitosti občin ne bi bilo mogoče izračunati.

K 8. členu

S spremembo 26. člena ZFO-1 se spreminja določba o sofinanciranju organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave. Namen spremembe je optimizirati število skupnih občinskih uprav z minimalnim številom vključenih občin in povečati nabor nalog, ki jih opravlja skupna občinska uprava in sofinancira država. Analiza delovanja doslej ustanovljenih skupnih občinskih uprav kaže, da je najpogostejši razlog za povezovanje občin pridobitev državnih sredstev, ne pa stroškovno bolj učinkovito in kakovostno izvajanje nalog občinske uprave. V letu 2016 je bilo v Sloveniji 52 skupnih občinskih uprav, v katere so bile vključene 202 občine. Iz pregleda stanja sta razvidna velika razdrobljenost in povezovanje velikega števila občin v številčno skromne povezave, kar po mnenju predlagatelja ne dosega namena določbe. Kar 40 % vseh skupnih občinskih uprav ne povezuje več kot tri občine, če prištejemo še skupne uprave s štirimi občinami, pa jih je skupno 33 ali več kot 63 % vseh občin. Pri tem velja opozoriti, da je 54 občin vključenih v dve skupni upravi, tri občine pa v tri skupne občinske uprave. Samo v eno skupno občinsko upravo na Ptujju pa je bilo vključenih kar 22 občin. Le 10 občin v letu 2016 ni bilo vključenih v nobeno skupno občinsko upravo. V skupne občinske uprave (SOU) so bile v letu 2016 vključene:

- 2 občini v 8 SOU,
- 3 občine v 13 SOU,
- 4 občine v 12 SOU,
- 5 občin v 7 SOU,
- 6 občin v 3 SOU,
- 7 občin v 2 SOU,
- 8 občin v 1 SOU,
- 9 ali več občin v 6 SOU.

S predlagano spremembo se zato zvišuje prag za sofinanciranje z dosedanjih dveh na najmanj tri občine. Skupne občinske uprave, ki združujejo manj kot tri občine, po preteku dveletnega prehodnega obdobja ne bodo več upravičene do sofinanciranja. Zato se pričakuje, da bodo te občine v dveh letih, torej 2018 in 2019, preverile, ali ne bi bilo mogoče z vključitvijo novih članic oziroma v povezavi z drugo skupno upravo doseči minimalnega pogoja za sofinanciranje ob predvidenem osnovnem 40 % deležu. Občine, ki bodo vključene v skupno občinsko upravo, ki bo imela vključene najmanj tri občine in za katero se bodo izvajale za vse občine najmanj tri naloge iz drugega odstavka (občinskega inšpekcijskega nadzorstva, občinskega redarstva, pravne službe, občinskega pravobranilstva, notranje revizije, proračunskega računovodstva, varstva okolja, urejanja prostora, civilne zaščite, požarnega varstva in urejanja prometa), ki jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje, bodo upravičene do 40 % sofinanciranja organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave.

Občine bodo samostojno izbrale, katere naloge iz nabora, ki ga določa zakon, bodo opravljale v okviru skupnih občinskih uprav. Kot pogoja za sofinanciranje določa najmanj tri občine vključene v skupno občinsko upravo in izvajanje najmanj treh nalog iz nabora, ki ga določa drugi odstavek spremenjenega 26.člena ZFO-1. V tem primeru so občine upravičene do 40 % sofinanciranja. Za vsako nalogo, ki jih takšna skupna občinska uprava ne opravlja, se sofinanciranje zmanjša za 5 %. Če bo skupna občinska uprava opravljala dve nalogi, bo upravičena do skupno 35 %, če bo opravljala le eno nalogo, bo upravičena do 30 % sofinanciranja. Za izvajanje vsake naloge več, se pravi štiri, pet itd. nalog pa bo sofinanciranje povečano za 5 %. Skupna višina sofinanciranja je omejena navzdol in navzgor, ne more znašati manj kot 30 % in ne več kot 55 %.

V zadnjem odstavku se zaradi stabilnosti celotnega sistema javnega financiranja in predvidljivosti obveznosti državnega proračuna za sofinanciranje organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave določa najvišji možni delež sofinanciranja države, ki je odvisen od višine skupne primerne porabe. Ker je znesek določen v razmerju do višine skupne primerne porabe, bo rasel ali padal z višino skupne primerne porabe in javnofinančnim stanjem v državi.

Predlagano je tudi črtanje dosedanje zadnje alineje drugega odstavka, da se sofinancirajo naloge na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb, saj je izvajanje omenjenega področja urejeno z izvajanjem v javnih zavodih in javnih podjetjih, kar je ustrezna in zadostna oblika poslovanja javnih služb, kot tudi izvajanje upravljaljskih in nadzorstvenih funkcij. Vsebina je nadomeščena z novimi alinejami v skladu z vsebino 50.c člena Zakona o lokalni samoupravi, ki med naloge skupne občinske uprave, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna, uvršča občinske naloge varstva okolja, pravne službe in občinskega pravobranilstva ter civilne zaščite, požarnega varstva in urejanja prometa. Vsebina tretje alineje ne vključuje inšpekcijskega nadzorstva, ki je vključeno v vsebino prve alineje, v okviru izvajanja četrte alineje pa bo mogoče v skupni občinski upravi opravljati tudi naloge, ki jih zakonodaja še ne določa, pa jih bo v prihodnje. V javni razpravi je namreč nov zakon o urejanju prostora, ki predvideva obveznost občine, da ima občinskega urbanista in zemljiško službo.

Zaradi težav pri izvajanju določbe, ki se nanaša na ugotavljanje priznanih stroškov za sofinanciranje, se uvaja poenostavljen način ugotavljanja višine sredstev, ki pripada občinam oziroma skupnim občinskim upravam. Sredstva za sofinanciranje se zagotavljajo za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca zaposlenim v skupnih občinskih upravah, povečana za 20 %. Sredstva za plače zaposlenih v višini, ki jo določa zakon, so zagotovljena že z veljavnim členom (podskupina kontov 400 in 401 iz ekonomske klasifikacije), medtem ko se državni organ, pristojen za izvajanje določbe, pri ugotavljanju materialnih stroškov (podskupina konta 402) srečuje z različnimi nameni, ki so od ene do druge skupne občinske uprave zelo različni in predstavljajo nerealno sliko delovanja skupnih občinskih uprav, zaradi različnega knjiženja občin pa posredno povzročajo neutemeljene in nesorazmerne razlike med posameznimi SOU. S tem, ko se višina sredstev za materialne stroške normira v razmerju do plač zaposlenih, se na eni strani izenači položaj vseh SOU, na drugi pa se ustvarja tudi pritisk na optimizacijo delovanja SOU. Izvajanje določil zakona in podzakonskega akta iz tretjega odstavka tega člena bo po spremembi enostavnejše tako za skupne občinske uprave kot za državni organ, ki izvaja določbo v praksi. Ta rešitev je hkrati v sozvočju z omejitvijo iz zadnjega odstavka člena (skupni obseg sredstev za ta namen je omejen na 0,5 % skupne primerne porabe), ki bo omogočila sofinanciranje novih nalog.

K 9. členu

S to določbo so določeni rok, v katerem bo vlada izdala uredbo z metodologijo za ugotovitev povprečnine (spremenjeni 12. člen), in rok, v katerem bo vlada sprejela uredbo, ki ureja namene porabe in merila za izračun višine sredstev občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom (spremenjeni 20. člen), in rok, v katerem bo minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, izdal pravilnik, s katerim bo predpisal vrsto odhodkov, način poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanja sredstev za sofinanciranje skupnih občinskih uprav (spremenjeni 26. člen). Pri slednjem zakon določa šestmesečni rok, saj bodo spremenjeni pogoji za uveljavitev sofinanciranja začeli veljati šele v letu 2020 za stanje v letu 2019 pod pogojem, da bo zakon sprejet v letu 2017 in se bo začel uporabljati za proračunsko leto 2018.

K 10. členu

Člen določa začetek veljavnosti zakona. Glede na načrtovane roke bo novela ZFO-1 sprejeta v letu 2017, veljati pa bo začela s 1. januarjem 2018, se pravi za proračunsko leto 2018. To omogoča Vladi RS in Državnemu zboru RS, da pri pripravi proračunskih dokumentov že upoštevata novosti iz dopolnjenega in spremenjenega ZFO-1, občinam pa ustrezno prilagoditev spremenjenim prihodkom.

Izjema je spremenjeni 26. člen ZFO-1, ki ureja sofinanciranje skupnih občinskih uprav. Ta določba bo začela veljati s 1. januarjem 2020. To pomeni, da bo državni organ, pristojen za ugotavljanje sofinanciranja skupnih občinskih uprav, spremenjeno določbo upošteval pri objavi poziva za sofinanciranje spomladi leta 2021 za stanje skupnih občinskih uprav v letu 2020, saj se za določitev višine sofinanciranja upošteva stanje v prejšnjem proračunskem

letu. Z daljšim prehodnim obdobjem bo zakon občinam omogočil, da izpeljejo postopke morebitnih širitev skupnih občinskih uprav z več občinami in poglobijo medobčinsko sodelovanje z več vrstami skupnih nalog, s tem pa tudi zmanjšajo razliko zaradi zaostritve meril sofinanciranja. Namen predlagatelja je krepitev in poglobitev medobčinskega sodelovanja, in ne zmanjšanje državnih izdatkov za ta namen.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

6. člen (lastni davčni viri)

(1) Viri financiranja občine so prihodki občinskega proračuna (v nadaljnjem besedilu: prihodki) od:

- davka na nepremičnine;
- davka na vodna plovila;
- davka na promet nepremičnin;
- davka na dediščine in darila;
- davka na dobitke od klasičnih iger na srečo in
- drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

(2) Občini pripadajo prihodki od davkov iz prejšnjega odstavka v skladu z zakonom, ki ureja posamezen davek.

(3) Vir financiranja občin so prihodki od 54% dohodnine vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom.

(4) Občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ta zakon. Vlada z uredbo določi način nakazovanja prihodkov od dohodnine občinam.

11. člen (naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine)

(1) Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, so naloge, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov, in v obsegu, določenem z zakoni, ter se nanašajo na:

1. zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
 - predšolske vzgoje,
 - osnovnega šolstva in športa,
 - primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
 - socialnega varstva,
 - kulture;
2. zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb;
3. urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah;
4. požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
5. prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave;
6. plačila stanarin in stanovanjskih stroškov;
7. delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
8. opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

(2) Pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor vlada sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog iz prejšnjega odstavka in na novo z zakonom določenih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu. Predlog za sklenitev dogovora v delu, ki se nanaša na nove naloge, pripravi ministrstvo, pristojno za področje novih nalog občin.

12. člen (povprečnina)

(1) Povprečni stroški za financiranje občinskih nalog iz prejšnjega člena tega zakona se ugotovijo z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih za te naloge, ki jih občine sporočajo ministrstvu, pristojnemu za finance, na podlagi zakona oziroma predpisa, izdanega na njegovi podlagi, kot povprečnina, izračunana po metodologiji, ki jo po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji določi vlada z uredbo.

(2) Povprečnino za naslednje proračunsko leto izračuna ministrstvo, pristojno za finance, na podlagi podatkov iz prejšnjega odstavka za pretekla štiri leta, pri čemer upošteva vsakokratno inflacijo, inflacijo v letu pred letom in v letu, za katero se ugotavlja povprečnina. Pri izračunu se upoštevajo povprečni stroški, določeni z dogovorom iz drugega odstavka 11. člena tega zakona.

(3) Izračunano povprečnino za prihodnje proračunsko leto in leto, ki temu sledi ministrstvo, pristojno za finance, pošlje občinam, da najpozneje do 1. septembra tekočega leta dajo k izračunu svoje mnenje.

(4) Povprečnino določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

13. člen (primerna poraba občine)

Primerno porabo občine za posamezno proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po enačbi:

$$PPi = (0,61 + 0,13 \cdot Ci + 0,06 \cdot Pi + 0,16 \cdot Mi + 0,04 \cdot Si) \cdot P \cdot Oi$$

Pri tem je:

PPi – primerna poraba občine;

Ci – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi;

Pi – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;

Mi – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

Si – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

P – povprečnina;

Oi – število prebivalcev v občini.

20. člen (sofinanciranje uresničevanja pravic narodnih skupnosti in romske skupnosti)

(1) Občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom ali s stalno naseljeno romsko etnično skupnostjo, se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za financiranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti ali uresničevanje z zakonom določenih pravic romske etnične skupnosti.

(2) Podrobnejše namene porabe in višino sredstev iz prejšnjega odstavka določi vlada z uredbo.

23. člen (delež sredstev občine za sofinanciranje investicij)

(1) Delež dodatnih sredstev za financiranje investicij iz drugega odstavka 21. člena tega zakona (v nadaljnjem besedilu: delež) se za posamezno občino izračuna po enačbi:

$$SVSo = ((Flo \times KFI) : \Sigma FI) + ((OCo \times KOC) : \Sigma OCd) + ((OOo \times KOO) : \Sigma OOd) + ((ODo \times KOD) : \Sigma OD) + ((NAo \times KNA) : \Sigma NA) + (((\sqrt{Po : \dot{S}Po}) \times Po) \times KRP) : \Sigma RP)$$

Pri tem je:

- SVSo – skupna višina sredstev, ki so občini na razpolago;
- Flo – občinski prihodek iz solidarnostne in finančne izravnave;
- KFI – 20 % sredstev – kvota »solidarnostna in finančna izravnava«;
- FI – skupna višina sredstev solidarnostne in finančne izravnave;
- OCo – dolžina občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti) v občini po podatkih ministrstva, pristojnega za promet;
- KOC – 30 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona – kvota »občinske ceste«;
- OCd – skupna dolžina občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti) v državi po podatkih ministrstva, pristojnega za promet;
- OOo – površina desetkilometerskega obmejnega pasu v občini po podatkih organa, pristojnega za makroekonomske analize in razvoj;
- KOO – 10 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona – kvota »obmejno območje«;
- OOd – skupna površina desetkilometerskega obmejnega pasu v državi po podatkih organa, pristojnega za makroekonomske analize;
- ODo – površina kmetijskih zemljišč v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki v občini po podatkih ministrstva, pristojnega za kmetijstvo;
- KOD – 20 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona – kvota »Omejeni naravni dejavniki«;
- OD – skupna površina kmetijskih zemljišč v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki v državi po podatkih ministrstva pristojnega za kmetijstvo;
- NAo – površina območja Nature 2000 v občini po podatkih ministrstva, pristojnega za okolje;
- KNA – 10 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona – kvota »Natura 2000«;
- NA – skupna površina območja »Natura 2000« v državi po podatkih ministrstva, pristojnega za okolje;
- Po – površina občine po podatkih Geodetske uprave Republike Slovenije;
- ŠPo – število prebivalcev občine po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije;
- KRP – 10 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona – kvota Redkost poseljenosti«;
- RP – vsota faktorjev redkosti poseljenosti po posameznih občinah, ki so rezultat enačbe: Vsota (Po:ŠPo) x Po.

(2) Občina delež iz prejšnjega odstavka porabi v tekočem proračunskem letu za financiranje:

- stroškov nakupa zemljišč, potrebnih za izvedbo investicijskega projekta, vključno z davkom na dodano vrednost, če ni povračljiv;
- stroškov predhodnih študij, investicijske in projektne dokumentacije, vključno z davkom na dodano vrednost, če ni povračljiv;
- stroškov gradbenih, obrtniških in instalacijskih del, vključno z davkom na dodano vrednost, če ni povračljiv;
- stroškov gradbenega nadzora, vključno z davkom na dodano vrednost, če ni povračljiv;
- upravičenih stroškov, določenih v navodilih organa upravljanja sredstev kohezijske politike ali v pogodbi o odobrenih sredstvih strukturne in kohezijske politike Evropske unije, ter
- za vračila obveznosti iz naslova zadolževanja za namene iz prve do pete alineje tega odstavka.

(3) Predhodne podatke o deležih iz prvega odstavka tega člena za prihodnje

proračunsko leto in leto, ki temu sledi, sporoči ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, občinam najpozneje do 15. oktobra tekočega leta, o izračunanih deležih pa jih obvesti v 15 dneh po sprejetju državnega proračuna.

(4) Župan do 28. februarja tekočega proračunskega leta, v primeru, ko občina 28. februarja občinskega proračuna še nima sprejetega, pa najkasneje do 15. julija tekočega proračunskega leta, predloži ministrstvu, pristojnemu za regionalni razvoj, zaradi uvrstitve investicijskih projektov v načrt razvojnih programov državnega proračuna podatke o investicijskih projektih iz veljavnega načrta razvojnih programov občinskega proračuna in namene, za katere bo občina porabila delež sredstev za sofinanciranje iz prvega odstavka tega člena.

(5) Na podlagi uvrstitve investicijskih projektov iz prejšnjega odstavka v načrt razvojnih programov državnega proračuna skleneta občina in ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, pogodbo o sofinanciranju investicij. Če župan ugotovi, da občina sredstev ne bo mogla porabiti za investicijski projekt, za katerega je pogodba sklenjena, oziroma je iz drugih razlogov nujna sprememba podatkov o investicijskih projektih, lahko najpozneje do 15. septembra tekočega proračunskega leta predloži ministrstvu, pristojnemu za regionalni razvoj, spremembo podatkov iz prejšnjega odstavka. Ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, in občina skleneta dodatek k pogodbi na podlagi uvrstitve novega projekta v načrt razvojnih programov državnega proračuna.

24.a člen (določanje obsega sofinanciranja)

(1) Neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za posamezno investicijo, mora določiti obseg sofinanciranja investicije v skladu z naslednjimi merili:

- če je razmerje med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo občine manjše od 0,9 – v višini 100% upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo občine manjše od 1,00 – v višini 90% upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo občine manjše od 1,10 – v višini 80% upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo občine manjše od 1,20 – v višini 70% upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo občine manjše od 1,40 – v višini 60% upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost;
- če je razmerje med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo občine večje od 1,40 – v višini 50% upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost.

(2) Obseg sofinanciranja iz prejšnjega odstavka se lahko poveča za porabo sredstev občine, določenih v skladu s 23. členom tega zakona, na podlagi projektne dokumentacije, s katero je določen višji delež sofinanciranja, vendar le do višine zahtevka.

26. člen (skupno opravljanje nalog občinske uprave)

(1) Občini se v tekočem letu zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna v višini 50 odstotkov v preteklem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje, v skladu z zakonom organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave.

(2) Za posamezne naloge iz prejšnjega odstavka se štejejo:

- naloge občinskega inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva;
- naloge notranjega finančnega nadzora in proračunskega računovodstva;

- upravne ter strokovne naloge na področju urejanja prostora ter
- naloge na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb.

(3) Minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, predpiše vrsto odhodkov, način poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanja sredstev iz prvega odstavka tega člena.

(4) Občina je do sredstev iz prvega odstavka tega člena upravičena za financiranje tistih nalog iz drugega odstavka tega člena, ki se opravljajo za dve ali več občin in jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje strokovne izobrazbe.

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU

/

VI. PRILOGE

Uredba o namenih porabe in merilih za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom

Na podlagi drugega odstavka 20. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07 – odl. US, 57/08, 94/10 – ZIU, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO) izdaja Vlada Republike Slovenije

UREDBO

o namenih porabe in merilih za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom

1. člen

Ta uredba določa podrobnejše namene porabe in merila za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom, za financiranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.

2. člen

Javna sredstva iz prejšnjega člena so namenjena za dvojezično poslovanje občinskih uprav in organov Mestne občine Koper in občin Izola, Piran, Ankaran, Lendava, Moravske Toplice, Dobrovnik, Šalovci in Hodoš ter za poslovanje občinskih samoupravnih narodnih skupnosti v navedenih občinah.

3. člen

Obseg sredstev za sofinanciranje dvojezičnega poslovanja občinskih uprav in organov ter delovanja občinskih samoupravnih narodnih skupnosti za tekoče proračunsko leto je določen v sprejetem proračunu Republike Slovenije.

4. člen

Namerni porabe, povezani z dvojezičnim poslovanjem občinske uprave in organov občine, so:

- del plač in povračil stroškov v zvezi z delom ter drugih prejemkov zaposlenih;
- sejnine članom občinske komisije za vprašanja italijanske ali madžarske samoupravne narodne skupnosti;

- stroški priprave in objave dvojezičnega gradiva za seje občinskega sveta in njegovih delovnih teles ter prevodov, lektoriranja in objave občinskih predpisov in drugega gradiva v jeziku italijanske in madžarske narodne skupnosti;
- stroški izvedbe dvojezičnih prireditev občine, nastalih zaradi uresničevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti;
- del materialnih stroškov delovanja.

5. člen

Nameni porabe, povezani z delovanjem občinske samoupravne narodne skupnosti, so:

- stroški delovanja sveta samoupravne narodne skupnosti, njegovih organov in strokovnih služb;
- materialni stroški poslovanja;
- stroški stikov z matičnim narodom;
- del tekočih transferov v javne zavode, organizacije in društva, ki delujejo za potrebe italijanske in madžarske samoupravne narodne skupnosti;
- stroški izvedbe vseh drugih lastnih programov, namenjenih ohranjanju in razvoju italijanske in madžarske samoupravne narodne skupnosti.

6. člen

Za namene iz 5. in 6. člena te uredbe se za tekoče leto občinam zagotovijo sredstva na podlagi naslednjih meril:

-
-
-

7. člen

V primeru rebalansa ali spremembe proračuna Republike Slovenije za tekoče leto, ki ima za posledico spremembo višine sredstev na proračunski postavki, se zneski iz prejšnjega člena temu sorazmerno prilagodijo.

8. člen

Na podlagi meril izda organ, pristojen za narodnosti sklep o višini sredstev, ki pripada posamezni občini v tekočem proračunskem letu.

9. člen

Posamezna občina sklene z občinsko samoupravno narodno skupnostjo pogodbo o sofinanciranju delovanja občinske samoupravne narodne skupnosti, s katero se na podlagi

dogovora med občino in občinsko samoupravno narodno skupnostjo določi višina sredstev, namenjenih za njeno delovanje.

Organ, pristojen za narodnosti, lahko v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in samoupravnima narodnima skupnostma na predlog občine ali občinske samoupravne narodne skupnosti opravi mediacijo za namen sklenitve pogodbe iz prejšnjega odstavka.

10. člen

Občina je dolžna organu, pristojnemu za narodnosti, dvakrat letno pisno poročati o finančni in vsebinski izvedbi programa dvojezičnega poslovanja občinskih uprav in organov občine ter delovanja občinskih samoupravnih narodnih skupnosti.

11. člen

Nadzor nad namensko porabo prejetih sredstev opravlja organ, pristojen za narodnosti, na podlagi predloženih pisnih poročil občin o finančni in vsebinski izvedbi poslovanja občinske uprave in organov občine ter delovanja občinske samoupravne narodne skupnosti.

KONČNA DOLOČBA

12. člen

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

Št.

Ljubljana, dne

EVA

Vlada Republike Slovenije

dr. Miroslav Cerar l.r.

Predsednik