

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

Verzija 12.1.2017

I. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Od sprejetja Zakona o financiranju občin (v nadaljnjem besedilu: ZFO-1) je preteklo skoraj desetletje. V tem času je predlagatelj novele zakona spremljal učinke zakona. Bolj sistematično je bila prvič analiza učinkov zakona opravljena že leta 2010 (Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin – ZFO1. Stroškovni vidik po programski klasifikaciji, november 2010), ki jo je opravil zunanji izvajalec. Posebej pozorno pa je predlagatelj spremljal delovanje sistema financiranja občin v času javno-finančne krize. V času javno finančne krize se je pokazalo, da je bilo za doseganje fiskalne stabilnosti v državi potrebno prilagoditi tudi sredstva za občine, načelo sorazmernosti med viri sredstev in nalogami občin pa se je poskušalo upoštevati 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 pogoje delovanja javnih oblasti.

Analize so pokazale, da je v prihodnje treba izboljšati sedanji model izračuna povprečnine in pri tem upoštevati podatke o realnih stroških oziroma podatke o standardiziranih stroških, kjer 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 istih 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 zgolj sedmih od skupno enaindvajsetih programskih področij (izobraževanje, delovanja organov občine, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanje prostora in komunalne zadeve). Skupina občin, ki tudi značilno odstopa od povprečja, je skupina z visokim deležem starejših, kjer izstopajo stroški negospodarskih javnih služb (predvsem socialnega varstva) in delovanja lokalne samouprave. Poleg tega mestne občine, in tudi 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 na agregatni ravni ne kaže neskladnosti z osnovnimi načeli in teorijo fiskalne decentralizacije, podrobnejša analiza pa pokaže nekatere neskladnosti sistema, ki dolgoročno zahtevajo popravke oziroma posodobitev uteži v formuli za izračun primerne porabe in večjo enotnost stroškovne strukture, predvsem na področju zgoraj izpostavljenih 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 podlagi Pravilnika o vrsti odhodkov, načinu poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanju sredstev občinam za financiranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave (Uradni list RS, št. 66/09). Ministrstvo za javno upravo s tem ukrepom sistemsko pospešuje medobčinsko sodelovanje občin in s tem prispeva k pocenitvi 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. člena veljavnega ZFO-1. Ukrep sofinanciranja je bil uveden kot spodbuda za ustanavljanje teh oblik medobčinskega sodelovanja, saj so se od uveljavitve reforme 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 preteklo leto od 49 skupnih občinskih uprav prejelo 250 zahtevkov občin. Število skupnih občinskih uprav je doseglo točko, ko ne daje več zelenih 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 želi predlagatelj s spremembo člena občine spodbuditi k ustvarjanju skupnih občinskih uprav, v kater 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) in na sofinanciranje občin na območjih, kjer bivata italijanska in madžarska narodna skupnost. Konkretno spremembe ZFO-1 so naslednje:

- 6. člen: odprava inflacije kot korektiva pri izračunu primerne porabe občin (t.i. »indeksacija« je bila v zadnjih letih postopno odpravljena iz vseh predpisov, ki zadevajo odhodke blagajn javnega financiranja, s konkretno spremembo se zmanjšuje izračunana višina povprečnine, posredno pa se zmanjšuje pritisk na javno porabo);
- 12. člen: dopolnitev določbe, ki ureja izračun povprečnine tako, da se pri postopku določitve povprečnine upoštevajo makroekonomske javnofinančne okoliščine blagajn javnega financiranja;
- 13. člen: sprememba uteži pri izračunavanju primerne porabe občin (sprememba sledi demografskim gibanjem v občinah, saj najmlajši in najstarejši prebivalci v primerjavi z ostalo populacijo predstavljajo sorazmerno večji strošek za občine);
- 20. člen: sprememba določbe o sofinanciranju občin na območjih, kjer bivata italijanska in madžarska narodna skupnost; (sprememba določa konkretno višino sredstev za ta namen, določeno v razmerju od višine skupne primerne porabe občin ter omogoča uveljavitev kriterijev za sofinanciranje občin in določitev višine sredstev s sklepom);
- 23. člen: določen zgodnejši skrajni rok za posredovanje 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;
- 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 opravljanjem večjega števila nalog).

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

12. člen se spremeni tako, da se glasi:

»12. člen
(določitev povprečnine)

(1) Povprečni stroški za financiranje občinskih nalog iz prejšnjega člena tega zakona se ugotovijo kot povprečni stroški na prebivalca (v nadaljnjem besedilu: povprečnina) za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, z upoštevanjem:

- 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,
- zmanjšanja tekočih odhodkov in tekočih transferov za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev v preteklih štirih letih in

- okvira za pripravo proračunov sektorja države, ki ga sprejme državni zbor, na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo, za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi.

(2) Metodologijo za ugotovitev povprečnine določi vlada z uredbo. Pri pripravi predloga uredbe je treba zagotoviti sodelovanje združenj občin in ob sprejemanju uredbe v obrazložitev vključiti tudi stališče združenj občin.

(3) Ministrstvo, pristojno za finance, izračuna povprečnino za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi in jo z obrazložitvami pošlje združenjem občin najpozneje do 1. avgusta tekočega leta, da najpozneje do 1. septembra, ko se začne postopek za sklenitev dogovora o višini povprečnine z vlado, sporočijo mnenje k izračunani povprečnini.

(4) Povprečnino določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna države. Če višina povprečnine ni dogovorjena v roku iz prejšnjega odstavka tega člena, se v obrazložitev predloga zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države, vključi tudi mnenje združenj občin.«.

3. 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:

$$PPi = (0,61 + 0,13 \cdot Ci + 0,06 \cdot Pi + 0,12 \cdot PMi + 0,04 \cdot \check{S}Mi + 0,015 \cdot SUi + 0,025 \cdot SDi) \cdot P \cdot Oi$$

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;
- 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.«.

4. 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 0,145 % skupne primerne porabe občin.

(3) Podrobnejše namene porabe in način izračuna višine sredstev, ki pripada posameznim občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom, določi vlada z uredbo.«.

5. člen

Peti odstavek 23. člena spremeni tako, da se v drugem stavku beseda »septembra« nadomesti z besedo »avgusta«.

6. člen

24. a člen se spremeni tako, da se glasi:

»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 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 1,40 – 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.

(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.

7. člen

26. člen se spremeni tako, da se glasi:

»26. člen
(skupno opravljanje nalog občinske uprave)

(1) Občini se v tekočem letu zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna v določenem odstotku 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 računovodstva proračuna;
- upravne ter strokovne naloge na področju varstva in urejanja prostora;
- občinske razvojne naloge in priprava projektov za črpanje EU, sredstev integralnega proračuna in ostalih sredstev ter naloge pravne službe in občinskega pravobranilstva.

(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 nalog iz drugega odstavka tega člena:

- v višini 20 %, če se opravljajo za tri občine,
- v višini 30 %, če se opravljajo za štiri do vključno šest občin,
- v višini 40 %, če se opravljajo za sedem do vključno devet občin in
- v višini 50 %, če se opravljajo za deset ali več občin

in jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje strokovne izobrazbe.

(5) Višina sofinanciranja iz prejšnjega odstavka se zmanjša za 2 % za vsako od nalog iz drugega odstavka tega člena, ki jih skupna občinska uprava ne opravlja.«.

PREHODNI IN KONČNA DOLOČBA

8. člen

(izdaja podzakonskih predpisov)

Vlada izda predpis iz drugega odstavka spremenjenega 12. člena zakona v 90 dneh po uveljavitvi tega zakona.

Vlada izda predpis iz drugega odstavka spremenjenega 20. člena zakona v 90 dneh po uveljavitvi tega zakona.

Minister, pristojen za lokalno samoupravo v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, izda predpis iz spremenjenega tretjega odstavka 26. člena zakona v enem letu po uveljavitvi tega zakona.

9. člen

Spremembe in dopolnitve zakona se začnejo uporabljati v naslednjem letu po letu sprejema in objave v Uradnem listu Republike Slovenije, razen spremenjenega 26. člena zakona, ki se prične uporabljati v drugem letu po letu sprejema in objave v Uradnem listu Republike Slovenije.

10. člen

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

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 korektiva pri izračunu primerne porabe občin. T.i. indeksacija je bila v zadnjih letih postopno odpravljena iz vseh predpisov, ki zadevajo odhodke blagajn javnega financiranja. Indeksacija je prilagajanje inflaciji in njenim učinkom. Vendar je pri upravljanju blagajn javnega financiranja utemeljena zgolj 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 tretji odstavek 6. člena zakona. Določba je 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 leto, za katero velja ta izračun. Upoštevanje inflacijskih gibanj pri povečevanju prihodkov in po drugi strani računsko povečevanje stroškov z njimi, ki 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

S 4. členom je spremenjen 12. člen ZFO-1, s katerim se ureja določitev metodologije za ugotovitev povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, določenih v skladu z 11. členom zakona, to je povprečnine in sklenitev dogovora med vlado in združenji občin o višini povprečnine (povprečni stroški za financiranje nalog občin iz 11. člena zakona). Postopek za določitev povprečnine v tekočem letu (t) za naslednje proračunsko leto (t + 1) in leto, ki mu sledi (t + 2), se začne s predlogom povprečnine, ki jo izračuna 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 tekočih transferov za tekoče leto, zaradi učinkov novih in spremenjenih predpisov, sprejetih v preteklem in tekočem letu,
- zmanjšanja tekočih odhodkov in tekočih transferov za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev v preteklih štirih letih in
- okvira za pripravo proračunov sektorja države, ki ga sprejme državni zbor, na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo, za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi.

Sprememba 12. člena veljavnega ZFO-1 ureja izračun povprečnine tako, da člen izrecno določa, da se pri postopku določitve povprečnine upoštevajo makroekonomske javno-finančne okoliščine blagajn javnega financiranja. Tako kot država morajo tudi občine deliti skupno usodo blagajn javnega financiranja v različnih obdobjih gospodarskih ciklov. Sistem financiranja občin mora biti skladen z načeli Zakona o javnih financah in Zakona o fiskalnem pravilu. Takšna praksa je bila sicer uveljavljena že doslej, vendar je bila mnogokrat interpretirana na način, da vlada pri določitvi višine povprečnine ne ravna skladno z zakonom.

Druga novost je opredeljena v tretji alineji prvega odstavka novega 12. člena. Gre za eksplicitno določbo o tem, kateri zneski se v skupni znesek povprečnine pri prvem izračunu ne smejo šteti. Tekoči odhodki in tekoči transferi za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev v preteklih štirih letih sedaj povzročajo umetni dvig višine tako izračunane povprečnine, saj se vanjo všteto tudi državna sredstva, ki so jih občine prejele od države oziroma uporabnikov javnih storitev za različne, pogosto vnaprej določene namene.

Nov 12. člen še bolj decidirano kot doslej postaja postopkovno določilo, s katerim se ureja ne le postopek določitve višine povprečnine, pač pa tudi sodelovanje združenj občin pri določanju višine povprečnine ob hkratnem upoštevanju splošnih makro ekonomskih okoliščin in stanja javnih financ. Predlagatelj pri tem spoštuje načelo sodelovanja združenj občin oziroma medinstitucionalnega dialoga med vlado in občinami pri za položaj javnih financ in za delovanje občin vsekakor najbolj občutljivem vprašanju. Pri tem velja poudariti, da načelo sodelovanja ni mogoče razumeti kot absolutno pravico združenj občin do soglasja. Zaradi tega že veljavna določba ZFO-1 predpostavlja tudi možnost, da do poenotenja stališč med vlado in združenji občin do višine povprečnine ne pride. Takrat višino povprečnine enostransko določi vlada s predlogom zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države za prihodnji dve proračunski leti, sprejme pa državni zbor. O ustavnosti 11. člena ZFO-1 je 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. 45/2011). Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladnosti zakonske ureditve z ustavo. Dogovor o višini povprečnine je ustavno sodišče interpretiralo 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 novega 12. člena določa rok, v katerem mora Ministrstvo za finance predlog izračunane povprečnine z obrazložitvami poslati v mnenje združenjem občin (1. avgust tekočega leta) in rok, v katerem so ta dolžna oblikovati svoje mnenje (1. september tekočega leta). Določeno je tudi obdobje, v katerem sklenska vlada 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). Roki so skladni z rokom, določenim z Zakonom o javnih financah za predložitev predloga državnega proračuna in zakona, ki ureja izvrševanju proračuna države v državni zbor. V primeru, da do dogovora med vlado in združenji občin v tem času ne pride, se povprečnina določi z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna države.

Nova je vsebina zadnjega odstavka 12. člena. Združenja občin sporočijo mnenje k predlogu izračunane povprečnine Ministrstva za finance. V primeru, ko do dogovora ne pride in povprečnino določi vlada v predlogu zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države, Vlada v obrazložitvi predloga zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države, vključi tudi mnenje združenj občin. Zadnji odstavek novega 12. člena tako prispeva k večji transparentnosti in načelom, ki veljajo za zakonodajno sled in so v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti (ReNDej).

K 3. členu

Predlagatelj spreminja 13. člen ZFO-1 zaradi spremembe uteži pri izračunavanju primerne porabe občin, ker želi odpraviti 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 65 let. Novela zakona formulo spreminja tako, da razdeli utež, ki se nanaša na mlajše prebivalce, na tiste mlajše od 6 let in tiste med 6 in 15 letom. Pri starejših pa določa novo kategorijo 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 75% vključeni v javne ali zasebne vrtnice, 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 trenutno 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 tekočih 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 planiranje, stanovanjska in komunalna dejavnost, varovanje okolja in naravne dediščine) približno 22 % vseh odhodkov po programih in tako 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 tekočih 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 funkcijo (izobraževanje, kultura, socialne službe, ipd.).

Pri tej spremembi predlagatelj izhaja iz načela, da so vsi prebivalci Republike Slovenije v kar najbolj enakopravnem položaju, kar zadeva storitev, ki jih zanje opravlja občina, ne glede na to, v kateri občini stalno prebivajo. Zato je določbo 13. člena treba razumeti kot mehanizem, ki zagotavlja izenačevanje pogojev za prebivalce. Eden od najpomembnejših ciljev ZFO-1 je prav izenačevanje položaja občin skozi izenačevanje 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 konkretne občine.

Predlagatelj ocenjuje, da bodo novi zneski sledili demografski sliki konkretne občine. Nova formula je pripravljena tako, da bo vsako leto posebej upoštevala morebitne spremembe ne le števila prebivalcev, pač pa tudi strukturo po starosti, kar je pomembno predvsem pri občinah z večjim obsegom priseljevanja

ter občinah, z večjim številom starostnikov. Nova formula bo bolj kot doslej odražala stanje v občini glede dejanskih stroškov, ki jih ta ima z mladimi in starimi prebivalci.

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

K 4. 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 drugih zahteva, da uredba določi namene in »višino sredstev«. Veljavna določba narekuje državnim organom sprejem uredbe za vsako proračunsko leto posebej. S takšno rešitvijo predlagatelj odpravlja administrativno breme tako za državni organ, pristojen za izdajo uredbe, kot tudi za občine in narodne skupnosti, ki sodelujejo pri njeni pripravi. Poleg odprave administrativne ovire pa predlagatelj s to rešitvijo omogoči uporabo instituta soglasje narodnih skupnosti le enkrat, pred sprejemom uredbe. Uredba je splošni akt, zato morata nanjo pred sprejetjem narodni skupnosti dati soglasje. Zadnji odstavek 64. člena ustave določa, da zakoni, predpisi in drugi splošni akti, ki zadevajo pravice v ustavi določenih pravic in položaja zgolj narodnih skupnosti, ne morejo 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 Zakona o financiranju občin, ki pravi da 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 način izračuna 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, s sklepom.

20. člen ZFO-1 pa je po svoji vsebini in namenu korekcija formule 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 splošnih javnofinančnih pogojev, v katerih se nahaja 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 način izračuna 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 sklepa za dodelitev sredstev.

Zakon doslej ni določal konkretne višine sredstev, zato novi 20. člen v drugem odstavku določa, da se navedenim občinam za vsako proračunsko leto zagotovi sredstva v višini 0,145% odstotka skupne primerne porabe občin. Predlagatelj s tem zagotavlja pravno varnost občin, saj dosedanja ureditev vsakokratni vladi daje povsem arbitrarno možnost, da sama določi višino sredstev. Višina sredstev, določena z novim drugim odstavkom člena predstavlja dolgoletno povprečje zneska, ki je bil v preteklih 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 12. člena (2. člen novele ZFO-1) (tekoči odhodki in tekoči transferi za sredstva sofinanciranja nalog iz državnega proračuna) in se bodo zato odštevala od osnove za izračun vsakoletne povprečnine.

Novi 20. člen ne vsebuje več določbe o sofinanciranju občin z romskim prebivalstvom, saj so posebne pravice Romov določene v področni zakonodaji in v sektorskih politikah. Poleg tega to vsebino ureja Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (ZRomS), ki je v razmerju z ZFO – 1 specialni splošni pravni akt (*lex specialis*), po sprejemu pa je tudi za leto mlajši (*lex posterior*). Ta določa, da se sredstva za financiranje nalog in ukrepov za uresničevanje posebnih pravic romske skupnosti zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije, v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije. Obseg potrebnih sredstev se usklajuje z vladnim programom ukrepov za uresničevanje posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti in se določi v proračunu Republike Slovenije. Dosedanji

20. člen je korektiv za določanje primerne porabe občin, stroški, ki so razlog za dodatna sredstva, pa izhajajo iz uresničevanja načela dvojezičnosti. Tega stroška pa pri Romih ni, saj glede na ustavni položaj romska skupnost nima pravice do uporabe svojega jezika v javni rabi, tako kot to sicer velja za avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost. Iz naslova 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 5. 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. V primeru, da 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. Glede na to, da ZFO-1 omogoča spremembo vloge za sofinanciranje občinskih investicij, se občine tega poslužujejo v (pre)velikem obsegu. Do sprememb načrtov porabe pride tako, da se spremenijo podatki o posameznem projektu, ali pa se nadomesti ali doda celoten projekt 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 zaradi izostanka potrebnih soglasij oz. gradbenega dovoljenja, izpad lastnih virov ali pa 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 realizirati. Vsak predlog spremembe mora ministrstvo pregledati, ga poslati občini v dopolnitev (v 2016 je bilo dopolnitev preko 90%), ponovno pregledati dopolnitev (20% je bilo danih še v drugo in celo tretjo dopolnitev), vpisati spremembe projektov in novih projektov v NRP državnega proračuna preko sistema MFERAC ter pridobiti soglasje Ministrstva za finance (MF) na vsako spremembo posebej. Za projekte z bistvenimi spremembami in za nove projekte je potrebno pridobiti ločeno soglasje MF o nujnosti izvedbe zaradi zaprtega proračuna. Prav tako je za te projekte potrebno izdelati in medresorsko uskladiti vladno gradivo ter pridobiti soglasje Vlade Republike Slovenije. V letu 2016 smo vse postopke po 15. septembru izvajali po skrajšanih poslovnih rokih, glede na pravilnik MF in poslovnik vlade, 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 sledila sklepanja pogodb in dodatkov o sofinanciranju. Šele po sklenitvi pogodbe lahko občine posredujejo zahteve za izplačila. Skrajni rok za posredovanje zahtevkov za sofinanciranja v letu 2016 je bil 4. november, tako da so imele tudi občine za to zelo malo časa.

Zato predlagatelj določa zgodnejši skrajni rok za posredovanje 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.

K 6. členu

Sprememba besedila prvega odstavka 24. a člena 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 bi sicer količnika razvitosti občin ne bilo mogoče izračunati.

K 7. členu

Novela 26. člena ZFO-1 spreminja določbo o sofinanciranju skupnih občinskih uprav. Namen predlagatelja je povečati število skupnih občinskih uprav z večjim številom vključenih občin in spremeniti nabor nalog, ki jih opravlja skupna občinska uprava in sofinancira država. Analiza delovanja doslej ustanovljenih skupnih občinskih uprav kaže, da je najbolj pogost motiv za povezovanje občin pridobitev državnih sredstev, ne pa stroškovno bolj učinkovito in kakovostno izvajanje nalog občinske uprave. V letu 2015 je bilo v Sloveniji 49 skupnih občinskih uprav, v katere je bilo vključenih 195 občin. Iz pregleda stanja je razvidna velika razdrobljenost in povezovanje velikega števila občin v številčno skromne povezave, kar po mnenju predlagatelja ne dosega namena določbe. Kar 36% vseh skupnih občinskih uprav ne povezuje več kot tri občine, če prištejemo še skupne uprave s štirimi občinami, pa jih je skupno 31 ali 63% vseh občin. Pri tem velja opozoriti, da je 54 občin vključenih v dve skupni upravi, dve občini pa v tri skupne občinske uprave. Samo v eno skupno občinsko upravo na Ptujju pa je bilo vključenih kar 22 občin, kar znese petino vseh občin. Le 13 občin ni bilo v letu 2015 vključenih v nobeno skupno občinsko upravo.

V skupne občinske uprave (SOU) so bile v 2015 vključene:

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

Predlagatelj zato dviguje prag za sofinanciranje z dosedanjih dveh na najmanj tri občine, hkrati pa višino sredstev (doslej za vse skupne občinske uprave 50 %) stopnjuje v razponu med 20% in 50% v več razredov, pri čemer so najvišjega zneska državnih sredstev deležne skupne občinske uprave in občine z največji številom vključenih občin. Skupne občinske uprave, ki združujejo samo dve občini, dve leti po sprejemu sprememb zakona ne bodo več upravičene do sofinanciranja. Zato predlagatelj pričakuje, da bodo te občine v 2017 in 2018 preverile, ali bi ne bilo mogoče z vključitvijo novih članic doseči vsaj minimalnega pogoja za sofinanciranje v najnižjem predvidenem znesku. Lestvica raste linearno, kar pomeni, da je treba za višji znesek sofinanciranja v primerjavi z nižjimi zneski sofinanciranja v skupno občinsko upravo vključiti sorazmerno podobno število občin.

Predlagatelj želi ne le povečati število skupnih občinskih uprav, v katerih je udeleženo večje število občin, pač pa tudi poglobiti njihovo sodelovanje na več vsebinskih področjih. Zato zadnji odstavek 5. člena novele določa odbitke (lat. *malus*) v višini 2% za vsako nalogo, ki je skupna občinska uprava ne opravlja. Tako bo na primer skupna občinska uprava, v katero so vključene tri občine sicer načeloma upravičena do sofinanciranja v višini 20% stroškov, vendar le v primeru, da bo zagotavljala naloge iz vseh petih vrst nalog, določenih v drugem odstavku istega člena. V primeru pa, da bo opravljala le eno skupino nalog, bo upravičena do sofinanciranja v višini 12% (20% zaradi izpolnjevanja pogoja števila vključenih občin, zmanjšano za 4 krat 2% zaradi nalog, ki jih ne opravlja).

Predlagatelj je črtal dosedanjo zadnjo alinejo drugega odstavka, da se sofinancira 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. Nadomestil jo je novima alinejama, ki v skladu z vsebino 50. c člena Zakona o lokalni samoupravi med naloge skupne občinske uprave, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna, uvršča še občinske razvojne naloge in pripravo projektov za črpanje EU, proračunskih in ostalih sredstev ter naloge občinskega pravobranilstva. Pri deloma spremenjeni tretji alineji bo mogoče naloge v skupni občinski upravi opravljati tudi za 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 arhitekta in zemljiško službo.

K 8. 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 način dodelitve sredstev občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim

prebivalstvom (spremenjeni 20. člen) ter rok, v katerem bosta minister, pristojen za lokalno samoupravo v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, sprejela pravilnik, s katerim bosta predpisala vrsto odhodkov, način poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanja sredstev za sofinanciranje skupnih občinskih uprav (spremenjeni 26. člen). Pri slednjem zakon določa enoletni rok, saj se bodo spremenjeni pogoji za uveljavitev sofinanciranja pričeli uporabljati šele v letu 2020 za stanje v letu 2019 pod predpostavko, da bo zakon sprejet v letu 2017 in se bo začel uporabljati za proračunsko leto 2018.

K 9. členu

Narava zakonov, ki urejajo financiranje oziroma odlive iz državnega proračuna, je da se pričnejo uporabljati v naslednjem letu po letu sprejema in objave v Uradnem listu Republike Slovenije. V primeru sprejetja novele ZFO-1 v letu 2017 se bodo njegove določbe pričele uporabljati s proračunskim letom 2018. To hkrati 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, ki ureja sofinanciranje skupnih občinskih uprav; ta določba se bo pričela uporabljati eno leto kasneje, kot druge določbe zakona. Če bo novela ZFO-1 sprejeta v 2017, se bo sprememba pričela uporabljati z letom 2019. To pomeni, da bo državni organ, pristojen za ugotavljanje sofinanciranja skupnih občinskih uprav, spremenjeno določbo upošteval pri objavi poziva za sofinanciranje spomladi leta 2020 za stanje skupnih občinskih uprav v letu 2019, saj se za določitev višine sofinanciranja upošteva stanje v preteklem proračunskem letu. Z daljšim prehodnim obdobjem bo zakon občinam omogočil, da izpeljejo postopke morebitnih širitev skupnih občinskih uprav z več občinami in s poglobitvijo medobčinskega sodelovanja z več vrstami skupnih nalog, s tem pa tudi zmanjšajo razliko zaradi zaostritve kriterijev sofinanciranja. Namen predlagatelja je krepitev in poglobitev medobčinskega sodelovanja in ne zmanjšanje državnih izdatkov za ta namen.

K 10. členu

Gre za uveljavitveno določbo.

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.

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 desetkilometrskega 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 desetkilometrskega 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.

(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.