



Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

T: 01 428 40 00

F: 01 428 47 33

E: gp.mnz@gov.si

www.mnz.gov.si

Številka: 007-464/2013/21

Ljubljana, 26. 3. 2014

EVA 2013-1711-0067

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1C) – skrajšani postopek – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13 in 47/13 ZDU-1G) je Vlada Republike Slovenije na ... seji pod točko ... dne sprejela

S K L E P

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1C) – EVA 2013-1711-0067 in ga na podlagi 142. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 79/12 – Odl. US) posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem po skrajšanem postopku.

Tanja ŠARABON
GENERALNA SEKRETARKA

Priloga:

- predlog zakona

Prejme:

- Državni zbor Republike Slovenije
- Ministrstvo za notranje zadeve
- Ministrstvo za finance
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

Predlog zakona vsebuje manj zahtevne spremembe in dopolnitve, ki pomenijo zmanjševanje administrativnih bremen za občinske uprave in ministrstva, ter medsebojne uskladitve zakonov (ZFO in ZJF).

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

Dr. Gregor Virant, minister;
Mag. Renata Zatler, državna sekretarka;
Dr. Roman Lavtar, vodja Službe za lokalno samoupravo;
Mag. Vesna Juvan Gotovac, sekretarka.

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

/

4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

Dr. Gregor Virant, minister;

Mag. Renata Zatler, državna sekretarka;
Dr. Roman Lavtar, vodja Službe za lokalno samoupravo;
Mag. Vesna Juvan Gotovac, sekretarka.

5. Kratek povzetek gradiva:

Predlog zakona vsebuje spremembe in dopolnitve, s katerimi se preprečuje zviševanje davčnih prihodkov občinskih proračunov in povprečnine zaradi inflacije iz preteklih let. Vsebuje rešitve, ki omogočajo občinam predpisovanje občinske takse za dejavnosti, ki pomenijo posebno rabo javnih površin v lasti občine. Zakon se usklajuje z ureditvijo dodeljevanja sredstev državnega proračuna, kot jo določa zakon o javnih financah. Natančneje se določa postopek določitve povprečnih stroškov občin za izvajanje nalog, določenih z zakoni. Ureja se postopek dodeljevanja dodatnih sredstev državnega proračuna za sofinanciranje občinskih investicij v delu, ki se nanaša na zagotovljena sredstva v državnem proračunu, na način, ki razbremenjuje izvajalce odvečnih postopkov.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA/NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA/NE
c)	administrativne posledice	DA/NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA/NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA/NE
e)	socialno področje	DA/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	DA/NE

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

/

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

Ocenjeno je, da bo spremenjen način dodeljevanja dodatnih sredstev državnega proračuna občinam za financiranje načrtov razvojnih programov znižal stroške dela v pristojnim organom. To je Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvu za finance in Vladi na eni strani ter občinskim upravam na drugi strani. Ocena višine prihranka še ni mogoča, ker je predvideno, da bo nadzorstvo namenskosti porabe dodeljenih sredstev organizirano in izvajano drugače kot do sedaj.

8. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

DA/NE

/

Datum objave: 28. 8. 2013

V razpravo so bili vključeni:

- predstavniki zainteresirane javnosti,
- občine in združenja občin.

V postopku priprave zakona je Ministrstvo za notranje zadeve, ki je pristojno za lokalno samoupravo, predstavilo prvi predlog združenjem občin junija 2013. Avgusta 2013 je bil predlog poslan v medresorsko strokovno obravnavo, 28. 8. 2013 objavljen na e-demokraciji in v septembru ponovno predstavljen združenjem občin, ki so za namen usklajevanja zakona s pristojnim ministrstvom imenovala posebno delovno skupino. Javnost konkretnih predlogov in pripomb k predlaganim rešitvam ni imela. Združenja občin pa so nasprotovala vsem predlaganim spremembam in dopolnitvam, ki bi imele za posledico spremembe razmerij med občinami na podlagi izračunane primerne porabe ter spremembam višine dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij občin. Ker je vzporedno potekala javna obravnavo predloga zakona o davku na nepremičnine, je bilo predlagano, da se v dogovorjenem prehodnem obdobju ugotovijo in analizirajo posledice tega zakona na občinske prihodke tudi po občinah in šele na to pristopi k spremembam meril za delitev prihodkov od

dohodnine, ki pripada občinam.

Novo besedilo predloga zakona je bilo ponovno usklajevano med ministrstvi (MNZ, MF in MGRT) ter združenji občin 7. 11. 2013 in ponovno z združenji občin 12. 2. 2014. Tudi na tem usklajevanju so sodelovali predstavniki Ministrstva za finance. Predlog zakona je dopolnjen s predlogom združenj občin glede načina dodeljevanja dodatnih sredstev državnega proračuna za financiranje investicij občin in v pretežni meri usklajen. Združenja nasprotujejo črtanju določb, ki so predpisovale povečanje prihodkov zaradi inflacije in povečanje podatkov o stroških preteklih štirih let zaradi inflacije.

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

DA/NE

10. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

DA/NE

dr. Gregor VIRANT
MINISTER

Priloge:

PRILOGA 2: Predstavitev medresorskega usklajevanja

PRILOGA 3: Jedro gradiva

**ZAKON
O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O FINANCIRANJU OBČIN (ZFO-1C)**

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJETJE ZAKONA

Sistem financiranja občin ureja Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, 123/06, 57/08, 94/10 – ZIU, 36/11 in 40/12 – ZUJF; v nadaljevanju: ZFO-1) tako, da v skladu z Ustavo RS in Evropsko listino lokalne samouprave kot ratificirano mednarodno pogodbo uveljavlja načela lokalne samouprave na področju financiranja. Financiranje lokalnih javnih zadev je neločljivo povezano s pristojnostmi, z zakonom določenimi pooblastili oziroma pravicami in obveznostmi občin. Financiranje občin mora biti zato usklajeno z načelom sorazmernosti virov sredstev s pristojnostmi oziroma nalogami. Finančni sistem mora zagotoviti učinkovitost opravljanja občinskih nalog, pri čemer mora zagotavljati dovolj različnih in po vsebini ustreznih davčnih in nedavčnih virov. Šibkejšim občinam mora sistem zagotoviti dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri dohodkih, ker so odvisni od gospodarske razvitosti občine. Finančni sistem mora tudi zagotoviti, da občina o sredstvih, ki so dohodek njenega proračuna, samostojno odloča ne glede na to, ali so dohodek iz lastnega vira ali pa sredstva finančne izravnave iz državnega proračuna. ZFO-1 za vse občine ureja enak sistem financiranja, da bi državljanom zagotovila enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov v občinah in hkrati zagotovila sorazmerje nalog občin in virov financiranja ter večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev in pri njihovi porabi.

V skladu z ZFO-1 so občine upravičene do prihodkov iz lastnih virov financiranja, ki so:

- davek na nepremičnine (do uvedbe tega davka pa nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča), davki na dediščine in darila, igre na srečo, promet nepremičnin in drugi, ki v celoti pripadajo občini, na območju katere so pobrani glede na lego predmeta obdavčitve ali stalnega prebivališča zavezanca,
- občinske takse, prispevki, samoprispevki, nekatere okoljske takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve javnih služb ter
- z zakonom določen delež dohodnine.

Prihodki od vseh z zakonom določenih virov financiranja so prihodek občinskega proračuna, s katerim občina samostojno določa namene porabe sredstev.

Sistem temelji na razlikovanju med obveznimi nalogami občine (nalogami, določenimi z zakoni) in nalogami, ki jih občina opravlja v skladu s svojimi predpisi, izdanimi na podlagi prvega odstavka 140. člena ustave. Za financiranje obveznih nalog je pomembna ugotovitev primerne obsega potrebnih sredstev, s katerimi je to financiranje zagotovljeno enakopravno za vse občine in njihove prebivalce. Ugotovitev temelji na oceni stroškov in je izražena v povprečnini, to je primernih stroških na prebivalca v državi. V postopek določanja višine povprečnine za posamezno proračunsko leto je vgrajen dogovor med reprezentativnima združenjema občin in vlado o morebitnih novih nalogah občin v prihodnjem obdobju ter o višini povprečnine. V skladu s povprečnino je izračunana primerna poraba posamezne občine, pri čemer so upoštevane razlike med občinami, ki se nanašajo na prebivalce in območje in vplivajo na različno višino potrebnih sredstev za financiranje nalog občin, določenih s področnimi zakoni, ne določajo pa namena porabe sredstev, ker je določanje namena porabe v pristojnosti občine. Primerna poraba občine se financira s prihodki od dohodnine, finančno izravnavo in dodatnimi sredstvi iz državnega proračuna. Dodatna sredstva iz državnega proračuna so glede izvajanja obveznih nalog občin namenjena zagotavljanju širšega javnega interesa, uresničevanju pravic narodnih skupnosti in romske skupnosti ter spodbujanju medobčinskega sodelovanja pri izvajanju nalog občinskih uprav.

Sredstva iz ostalih virov financiranja so predvsem namenjena za financiranje občinskih investicij in drugih razvojnih programov. Tudi v tem delu zakon določa sredstva državnega proračuna, namenjena sofinanciranju investicij.

V skladu z veljavnim ZFO-1 lahko občina z odlokom predpiše občinsko takso za uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, če tako določa zakon. Določba nesorazmerno omejuje občino, da za dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje splošne rabe javnih površin v lasti občine, predpiše občinsko takso. Občine zato za take dejavnosti oddajajo javne površine, namenjene splošni rabi, v najem. Najemnik tako na podlagi pogodbe pridobi izključno pravico do posebne rabe javnega dobra ali javne infrastrukture. To pa je v nasprotju z načeli in postopkom pridobitve takih pravic in tudi načelom gospodarnosti ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti, v skladu s katerim se to premoženje lahko da v najem, če ga država oziroma občina začasno ne potrebuje.

Za ugotovitev primerne obsega potrebnih sredstev za financiranje obveznih nalog občin ZFO-1 določa naloge, katerih stroški se upoštevajo pri izračunu povprečnine, to je primernih stroškov na prebivalca v državi. V postopek določanja višine povprečnine za posamezno proračunsko leto je vgrajen dogovor med reprezentativnimi združenji občin in vlado, ki ga mora vlada skleniti pred predložitvijo predloga državnega proračuna v državni zbor. Določbe v dosedanjih postopkih ni bilo mogoče vedno spoštovati. Sprejetje in uveljavitev ZFO-1 sta bila namreč vpeta v čas, ko so pričakovanja zaradi kontinuirane rasti prihodkov vplivala na pozitivne dolgoročne projekcije rasti virov financiranja tako državnega kot občinskih proračunov. Pričakovani viri naj bi zagotovili sredstva, ki bi zadostovala za financiranje obveznih nalog občin, ki jih določa področna zakonodaja, in nalog, ki jih s svojimi splošnimi akti in razvojnimi programi določajo občine same. Vendar pa je bilo zaradi gospodarske in finančne krize ter poslabšanja javnofinančnega stanja v državi treba znižati javno porabo in sorazmerno zmanjšati sredstva za financiranje občin. Vlada torej ni uspela skleniti Dogovora o višini povprečnine za občine za proračunska leta od leta 2010 dalje. Zato je vključila v zakone o izvrševanju državnega proračuna svoj predlog povprečnine. Združenja občin so proti taki odločitvi protestirala in vložila zahtevo za oceno ustavnosti. Ustavno sodišče Republike Slovenije je z Odločbo U-I-1/11-15 z dne 25. 5. 2011 (Uradni list RS, št. 45/11) zavrglo zahtevo Združenja občin Slovenije za oceno ustavnosti prvega odstavka 37. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 in odločilo, da 42. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 ni v neskladju z ustavo. V obrazložitvi je sodišče med drugim poudarilo, da določba ZIPRS1112, ki vladi po izčrpanju vseh pravnih omogoča, da sama določi višino povprečnine, ni v nasprotju z ustavo. Ureditev namreč ne dovoljuje opustitve ureditve ZFO-1 glede vsebine in postopka dogovora z združenji. Šele, če dogovor ni dosežen, določi povprečnino vlada. Glede na to odločitev ter, da ne bo potrebe ob vsakokratnem neuspelem dogovarjanju ponovno urejati določanje povprečnine z zakonom, ki bo urejal državni proračun, je treba to možnost urediti z dopolnitvijo ZFO-1.

Zakon določa podatke, ki so podlaga za izračun povprečnega obsega stroškov za opravljanje nalog občin (povprečnina). Podatke črpa pristojno Ministrstvo za finance iz poročil, ki jih ministrstvu pošiljajo občine. Za posamezno proračunsko leto so pomembni podatki iz preteklega obdobja štirih let, ki pa jih mora ministrstvo uskladiti z inflacijo. Tak izračun povzroča umetno napihovanje stroškov, zato ga je treba odpraviti. Osnovo za izračun povprečnine je treba tudi zmanjšati za sredstva sofinanciranja posameznih občinskih nalog (katerih stroški so sicer zajeti v tej osnovi) iz državnega proračuna ter prihodke od namenskih dajatev (okoljskih taks, občinskih taks in prispevkov), namenjenih za financiranje teh istih nalog. Tudi s tem posegom se sistem usklajuje z načelom finančne avtonomije. Enako kot pri izračunu povprečnih stroškov je treba odpraviti tudi povečevanje dejanskih prihodkov občin od dohodnine iz predpreteklega leta pred letom, v katerem se ti ugotavljajo.

ZFO-1 ureja sofinanciranje investicij, ki jih občine načrtujejo s svojimi načrti razvojnih programov in zanje tudi zagotavljajo sredstva, s sredstvi državnega proračuna. Z ureditvijo sofinanciranja investicij so v zakon vgrajeni ukrepi spodbujanja skladnejšega razvoja, katerih cilj je zagotavljanje enakih pogojev za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev ne glede na občino, v kateri prebivajo. V skladu s tem ciljem se za vsako proračunsko leto v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva, del v višini štirih odstotkov skupne primerne porabe občin (po ZUJF 4 % oziroma po ZIPRS1415 2 %). Iz ugotovitev ministrstva, pristojnega za regionalni razvoj, ki letno obravnava med 350 in 450 projektov občin, izhaja, da občine v skladu s pozivom za oddajo načrtov porabe v začetku leta pripravijo projekte, ki jih vsebujejo veljavni načrti razvojnih programov občinskih proračunov. Na tej podlagi ministrstvo pripravi gradivo za uvrstitev projektov v načrt razvojnih programov državnega proračuna za vlado. Kasneje občine pri izvedbi javnih naročil dostikrat ugotovijo, da so bile ocene vrednosti previsoke/prenizke in zahtevajo spremembe vrednosti posameznih projektov. Če so te spremembe višje od 20 % vrednosti (četudi za eno občino skupna višina sredstev ostaja ista), je treba projekt ponovno uvrstiti v vladno gradivo in predložiti v potrditev. Tako mora vlada letno potrditi ne le okoli 450 projektov, temveč dodatno vsaj še 100 sprememb projektov. Zlasti problematično je potrjevanje

sprememb v jesenskem času, saj je dostikrat fizično nemogoče izvesti postopek potrditve projektov, zaradi česar občinam sprememb ni več mogoče potrditi. Tako ni mogoče pravočasno podpisati pogodbe za izvajanje investicij. Letno prihaja do situacije, da do konca oktobra še niso podpisane vse pogodbe, zadnji rok za pošiljanje zahtevkov občin pa je začetek novembra. Zaradi te problematike je potrebna poenostavitev postopka dodelitve dodatnih sredstev občinam, namenjenih financiranju njihovih razvojnih programov, zagotovitev nadzora nad namensko porabo teh sredstev in določitev učinkovitih sankcij za nenamensko porabo.

2. CILJI, NAČELA IN POGLOVITNE REŠITVE

2.1 Cilji

Cilji predlaganih sprememb in dopolnitev ureditve financiranja občin so zagotovitev sorazmernosti virov financiranja občin in z nalogami, določitev podlag in postopkov dogovarjanja o primernem povprečnem obsegu sredstev za financiranje obveznih nalog občin ter poenostavitev postopka dodeljevanja dodatnih sredstev iz državnega proračuna, namenjenih financiranju občinskih investicij.

2.2 Načela

Predlog zakona ne odstopa od načel, ki so bila vodilo ob pripravi osnovnega zakona.

2.3 Poglavitne rešitve

VIRI FINANCIRANJA OBČINE

Predlog zakona odpravlja zviševanje prihodkov od dohodnine plačane v predpreteklem letu za inflacijo v obdobju do izračuna primerne porabe. Predlog vsebuje tudi rešitve, ki omogočajo občinam predpisovanje občinske takse za dejavnosti, ki pomenijo posebno rabo javnih površin v lasti občine. Predlagano je, da se prvi odstavek 9. člena spremeni tako, da bo občini omogočeno, da predpiše občinsko takso za vse dovoljene dejavnosti, ki pomenijo posebno rabo javne površine, ki je v lasti občine in je »javno dobro« oziroma nepremična infrastruktura občinske javne službe. Enako lahko občina za te dejavnosti predpiše takso za dovoljeno posebno rabo stavb v svoji lasti (občinska upravna stavba, šole, vrtci, zdravstveni domovi ...). Dovoljene oblike dejavnosti (posebno, od običajne drugačno rabo) predpiše občina z odlokom, s katerim določi tudi postopek izdaje dovoljenja kot upravne odločbe. O pravici posebne rabe in o odmeri občinske takse kot javne dajatve se torej odloča v upravnem postopku.

DOLOČITEV POVPREČNINE

Predlagana sprememba 11. člena poleg uskladitve glede obveznih nalog občine z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 – ZUJF; v nadaljevanju: ZLS) določa postopek usklajevanja višine povprečnih stroškov občin za izvajanje obveznih nalog v postopku priprave predpisov, ki te naloge določajo. Za usklajevanje so pristojna ministrstva, vsako na svojem področju dela. Z usklajeno višino stroškov ali svojo oceno, če usklajevanje ni bilo uspešno, morajo ministrstva seznaniti ministrstvo za finance štiri mesece pred rokom za predložitev predloga državnega proračuna v državni zbor. S spremembami in dopolnitvami 12. člena se ureja določitev metodologije za ugotovitev povprečnih stroškov za izvajanje nalog občin, določenih v skladu z 11. členom zakona, in sklenitev dogovora o višini povprečnine (povprečnih stroškov za opravljanje obveznih nalog občin) med vlado in reprezentativnimi združenji občin. Združenja občin sodelujejo pri pripravi metodologije, ki jo določi vlada po poprejšnji seznanitvi s stališči združenj o metodologiji. Postopek za dogovor o višini povprečnine pa se začne s predlogom povprečnine, izračunane v skladu z metodologijo, pri čemer se upoštevajo podatki o stroških v preteklih štirih letih, povečane ali zmanjšane zaradi spremenjenih predpisov v preteklem in tekočem letu, zmanjšanje zaradi neposrednega sofinanciranja nalog iz državnega proračuna ter izhodišča za uravnoteženje javnofinančnih dohodkov in izdatkov zaradi predvidene rasti oziroma padca bruto domačega proizvoda. Postopek sklepanja dogovora o višini povprečnine med vlado in združenji občin je podrobneje razdelan, pri čemer je urejena tudi možnost, da se povprečnina določi z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna izjemoma brez sklenjenega dogovora. V takem primeru mora vlada državnemu zboru sporočiti razloge za neskljenitev dogovora.

FINANCIRANJE INVESTICIJ OBČIN

Predlagana sprememba 21. in 23. člena upošteva, da je treba na področju dodatnega financiranja občinskih investicij iz državnega proračuna uveljaviti načelo samostojnega opravljanja nalog občin v okviru ustave in zakona, to je funkcionalne in finančne avtonomije. Občine so upravni sistemi in pravne osebe javnega prava. Svoje naloge opravljajo v skladu z javnopravnimi režimi. Glede na to, da je višina dodatnih sredstev za financiranje občinskih investicij za posamezno občino oz. način izračuna določen z zakonom, je v skladu z načeli lokalne samouprave, da občina v okviru razpoložljivih sredstev izvede projekte iz veljavnega načrta razvojnih programov občinskega proračuna in s tem prevzame odgovornost za namensko porabo sredstev za sofinanciranje investicij. Za občine veljajo namreč enaki predpisi glede priprave načrta razvojnih programov, projekta, javnega naročanja in drugo, kot veljajo za državo. S tem bi občutno zmanjšali administrativno obremenitev tako občin kot tudi uradnikov pristojnega ministrstva, ki zdaj, po posredovanih zahtevkih za izplačila, izvajajo le administrativno kontrolo, izvedba projektov na terenu pa se nikoli ne preverja. Sprememba bo omogočila, da uradnikom, ki sedaj opravljajo administrativno papirno kontrolo, pristojno ministrstvo omogoči dejansko spremljanje izvajanja investicijskih projektov in s tem zagotovi boljši nadzor namenske porabe sredstev za sofinanciranje investicij.

Tako 23. člen, ki ureja posebni postopek dodelitve dodatnih sredstev državnega proračuna za financiranje občinskih investicij iz državnega proračuna, kot sprememba 25. člena v delu, ki ureja izdajo sklepa o obsegu sofinanciranja investicije občine, sta usklajena z določbo 106. h člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 110/11– ZDIU12, 46/13 – ZIPRS1314, 101/13 –ZOPRS1415 in 101/13; v nadaljevanju: ZJF), ki za sofinanciranje investicij po javnih razpisih ali pozivih neposrednih uporabnikov državnega proračuna predpisuje drugačen postopek in tudi izdajo sklepa, vendar samo sklepa o izbiri prejemnika sredstev. Tudi v skladu z ZJF se sredstva dodeljujejo na podlagi pogodbe. Temu sledi tudi dopolnitev 25. člena, s katero se ministrstvom, ki v skladu s programi sofinancirajo občinske investicije iz svojega delovnega področja, omogoča učinkovitejša izterjava nenamensko porabljenih sredstev.

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

Uveljavitev predlaganih sprememb zakona nima finančnih posledic za državni proračun ali proračune občin.

Dolgoročneje so pričakovani prihranki zaradi odprave administrativnih obremenitev državne in občinske uprave, ki pa jih ob pripravi zakona ni mogoče oceniti.

Tudi za javne finance občin bodo zaradi višjih lastnih virov iz naslova občinskih taks nastale pozitivne posledice šele po morebitni uvedbi taks z občinskim odlokom, ki jih občinski sveti sprejemajo samostojno.

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

Za izvajanje predloga zakona niso potrebna dodatna sredstva državnega proračuna.

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

5.1 PRILAGOJENOST PRAVU EVROPSKE UNIJE

Ta zakon ni predmet prilagajanja slovenske ureditve pravu EU.

5.2 PRAVNA UREDITEV V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH

Nemčija

Nemške zvezne dežele imajo status države, kar pomeni, da imajo svojo zakonodajo, svoj parlament in vlado ter svoj sodni sistem. Ker imajo zvezne dežele različno zakonodajo, so tudi pristojnosti regij oziroma okrajev znotraj vsake zvezne dežele drugačne, s tem pa tudi sistem financiranja. Zvezne dežele lahko samostojno pobirajo natančno določene davke: davek na motorna vozila, davek na premoženje, davek na dediščine, davek na pivo, davek od prometa nepremičnin in davek od 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 osnovnih 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 tudi irska zakonodaja, ki ureja financiranje občin, teži k temu, 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

Osnovno 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 ravno 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: davek na plačilne liste in davek na podjetja. Naslednji lastni davek je davek na nepremičnine (13 %), sledijo trošarine na pijače in sladoled (14 %). Delež deljenih davkov je 25,8 %, delež transferjev pa 12,1 %. Ostali prihodki, ki vključujejo še nedavčne prihodke in prihodke od premoženja, so na lokalni ravni precej visoki, kar 47 %, (občine namreč lahko ustanovijo in vodijo podjetja tudi s področja profitne dejavnosti).

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

Zakon ne bo imel posledic na področju poslovanja javne uprave ali pri obveznostih strank do javne uprave.

6.2 Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike

Zakon ne bo imel posledic na okolje.

6.3 Presoja posledic na gospodarstvo

Zakon ne bo imel posledic na področju gospodarstva.

6.4 Presoja posledic na socialnem področju

Zakon ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja

Zakon ne bo imel posledic za dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6. Presoja drugih posledic

Zakon bo imel zaradi natančneje določenih postopkov, nalog in pristojnosti državnih organov na eni strani in občinskih organov na drugi strani pozitivne posledice na medsebojna razmerja med državnimi organi in organi občin.

7. SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI ZAKONA

V postopku priprave zakona je Ministrstvo za notranje zadeve, ki je pristojno za lokalno samoupravo, predstavilo prvi predlog združenjem občin junija 2013. Avgusta 2013 je bil predlog poslan v medresorsko strokovno obravnavo, 28. 8. 2013 objavljen na e-demokraciji in v septembru ponovno predstavljen združenjem občin, ki so za namen usklajevanja zakona s pristojnim ministrstvom imenovala posebno delovno skupino. Javnost konkretnih predlogov in pripomb k predlaganim rešitvam ni imela. Združenja občin pa so nasprotovala vsem predlaganim spremembam in dopolnitvam, ki bi

imele za posledico spremembe razmerij med občinami na podlagi izračunane primerne porabe ter spremembam višine dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij občin. Ker je vzporedno potekala javna obravnava predloga zakona o davku na nepremičnine, je bilo predlagano, da se v dogovorjenem prehodnem obdobju ugotovijo in analizirajo posledice tega zakona na občinske prihodke tudi po občinah in šele na to pristopi k spremembam meril za delitev prihodkov od dohodnine, ki pripada občinam.

Novo besedilo predloga zakona je bilo ponovno usklajevano med ministrstvi (MNZ, MF in MGRT) ter združenji občin 7. 11. 2013 in ponovno z združenji občin 12. 2. 2014. Tudi na tem usklajevanju so sodelovali predstavniki Ministrstva za finance. Predlog zakona je dopolnjen s predlogom združenj občin glede načina dodeljevanja dodatnih sredstev državnega proračuna za financiranje investicij občin in v pretežni meri usklajen. Združenja nasprotujejo črtanju določb, ki so predpisovale povečanje prihodkov zaradi inflacije in povečanje podatkov o stroških preteklih štirih let zaradi inflacije.

8. OBRAZLOŽITEV POSTOPKA OBRAVNAVE PREDLOGA ZAKONA V DRŽAVNEM ZBORU

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog zakona obravnava in zakon sprejme po skrajšanem postopku v skladu s 142. členom Poslovnika Državnega zbora ker gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona.

Pri delu Državnega zbora in delovnih teles bodo sodelovali:

dr. Gregor Virant, minister,
mag. Renata Zatler, državna sekretarka,
dr. Roman Lavtar, vodja službe,
mag. Vesna Juvan Gotovac, sekretarka.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o financiranju občin (Uradni list RS, 123/06, 57/08, 94/10 – ZIU, 36/11 in 40/12 – ZUJF) 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

Prvi odstavek 9. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Občina lahko predpiše občinsko takso za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnjega namena rabe javne površine in pomenijo dovoljeno posebno rabo javnih površin v lasti občine, kot so javne ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno, ter stavb v lasti občine ter za druge zadeve, če tako določa zakon.«.

3. člen

V prvem odstavku 11. člena se v 1. točki doda nova tretja alineja, ki se glasi:

»– javnega interesa v mladinskem sektorju,«

Dosedanje tretja, četrta in peta alineja postanejo četrta, peta in šesta alineja.

Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»(2) Ministrstva, pristojna za področja nalog občin iz prejšnjega odstavka, pripravijo oceno stroškov občin ob predložitvi predloga predpisa ali vsakokratnih spremembah in dopolnitvah predpisov, ki se nanašajo na te naloge. Predlog povečanega ali zmanjšanega obsega povprečnih stroškov za njihovo izvajanje za naslednje leto in leto, ki temu sledi, skupaj z izjavo o opravljenem predhodnem usklajevanju z združenji občin predložijo pristojna ministrstva ministrstvu, pristojnemu za finance, najpozneje štiri mesece pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna v državni zbor.«.

4. 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 povprečnina za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, z upoštevanjem:

– tekočih odhodkov in tekočih transferov za te naloge v preteklem obdobju štirih let, ki jih občine sporočajo ministrstvu, pristojnemu za finance, na podlagi zakona oziroma predpisa, izdanega na njegovi podlagi,

– povečanega ali zmanjšanega obsega povprečnih stroškov zaradi učinkov v preteklem in tekočem letu spremenjenih predpisov,

– zmanjšanja stroškov za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna v preteklem obdobju štirih let in

– izhodišč za uravnoteženje javnofinančnih prihodkov in odhodkov zaradi predvidene rasti oziroma padca bruto domačega proizvoda za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi.

(2) Metodologijo za ugotovitev povprečnine določi vlada z uredbo. Pri pripravi predloga uredbe mora ministrstvo, pristojno za finance, zagotoviti sodelovanje združenj občin in vladi pred sprejetjem uredbe poročati o stališčih združenj občin.

(3) Ministrstvo, pristojno za finance, izračuna povprečnino za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, in predlog s podlagami za izračun 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 predlogu.

(4) Vlada sklene z združenji občin dogovor o višini povprečnine praviloma za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi.

(5) Povprečnino določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Če višina povprečnine ni dogovorjena v skladu s prejšnjim odstavkom tega člena, so obrazloženi razlogi vlade in združenj občin sestavni del predloga zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.«.

5. člen

21. člen se spremeni tako, da se glasi:

»21. člen
(dodatna sredstva za financiranje razvojnih programov)

(1) V državnem proračunu se zagotavljajo dodatna sredstva za financiranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov.

(2) Del sredstev iz prejšnjega odstavka se občinam za vsako proračunsko leto zagotovi v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občin. Sredstva se zagotovijo v finančnem načrtu ministrstva, pristojnega za regionalni razvoj. Posamezna občina je upravičena do dodatnih sredstev v deležu, izračunanem v skladu s tem zakonom.

(3) Del sredstev iz prvega odstavka tega člena se za sofinanciranje posameznih investicij občin, ki jih predlagajo ministrstva, vsako na svojem področju dela, za vsako proračunsko leto zagotovijo v finančnih načrtih teh ministrstev, na posebnih proračunskih postavkah.

(4) Ne glede na drugi in tretji odstavek tega člena se občini iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje posameznih investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.«

6. člen

23. člen se spremeni tako, da se glasi:

»23. člen
(delež dodatnih sredstev za financiranje razvojnih programov)

(1) Delež dodatnih sredstev za financiranje razvojnih programov iz drugega odstavka 21. člena tega zakona (v nadaljnjem besedilu: delež) se za posamezno občino za posamezno proračunsko leto 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 Natura 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 RS;
- ŠPo – število prebivalcev občine po podatkih Statističnega urada RS;
- 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 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,
- za vračila posojil, najetih za namene iz prejšnjih alinej, ter
- za druge upravičene stroške, določene v navodilih organa upravljanja ali v pogodbi o odobrenih sredstvih strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

(3) Predhodne podatke o deležih 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) Delež se nakaže občini v treh obrokih, in sicer: 30 odstotkov do 20. marca, 30 odstotkov do 20. junija in 40 odstotkov do 20. septembra.

(5) Podatke o investicijskih projektih in namene, za katere je porabila delež, sporoči občina po spletni aplikaciji ministrstvu, pristojnemu za regionalni razvoj, do konca februarja tekočega leta za preteklo leto.

(6) Če ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, v postopku nadzora ugotovi nenamensko porabo, mora občina nenamensko porabljenih sredstev vrniti v državni proračun, sicer se ji v naslednjem proračunskem letu delež zmanjša za sredstva nenamenske porabe.«.

7. člen

V 25. členu se črta prvi odstavek.

V drugem odstavku, ki postane prvi odstavek, se besedilo »iz prejšnjega odstavka« nadomesti z besedilom »za sofinanciranje investicije«.

Dosedanji tretji in četrti odstavek postaneta drugi in tretji odstavek.

PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

8. člen

(izdaja podzakonskih predpisov)

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

9. člen

(uporaba določb)

Spremenjeni tretji odstavek 6. člena zakona, spremenjeni prvi in drugi odstavek 11. člena in spremenjeni 12. člen zakona se prvič uporabijo za pripravo izračuna prihodkov iz dohodnine, določitev povprečnine, izračuna primerne porabe in finančne izravnave za leto 2015.

Spremenjeni 23. člen zakona se prvič uporabi za izračun deležev in sporočanje podatkov o deležih za leto 2015.

10. člen

(uveljavitev zakona)

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

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

S 1. členom se spreminja tretji odstavek 6. člena zakona. Določba 6. člena, ki ureja davčne vire financiranja občin, 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 ga je pred spremembo določal 12. člen, pospešuje rast porabe. Zato sta obe določbi spremenjeni tako, da se pri izračunih upoštevajo dejansko vplačana dohodnina in dejanski povprečni stroški občinskih proračunov, usklajeni s predvideno rastjo oziroma padcem bruto domačega proizvoda za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi.

K 2. členu

Z 2. členom, ki vsebuje spremembo prvega odstavka 9. člena, se dejavnosti, za katere lahko občina predpiše občinsko takso, razširjajo na vse dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnjega namena rabe stavb in javnih površin v lasti občine in pomenijo dovoljeno posebno rabo. To pomeni tudi poenotenje ravnanja občin z občinsko nepremično javno infrastrukturo, kakor so ulice, trgi, parki, ki so namenjeni splošni rabi. Na podlagi spremenjene določbe in odloka bo občina odločala o pravici do posebne rabe v upravnem postopku, v katerem bo tudi odmerila občinsko takso. Doslej so bile te dejavnosti omejene. Zato so občine za dejavnosti gostinstva (gostinski vrtovi), sejmskih stojnic, stojnic za promocijske dejavnosti, zbiranje podpisov, prodajo cvetja in sveč, začasne zapore zaradi gradnje, oddajale javne površine v najem s pogodbo. Enako so ravnale glede oddaje prostorov javnih stavb za razstave in druge prireditve ter zunanjih sten stavb za oglaševanje. V skladu s sistemom ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti je oddaja v najem možna le, če gre za nepremično premoženje, ki ga noben uporabnik občine začasno ne potrebuje. Oddaja v najem torej v primeru posebne rabe javne površine ali javne stavbe ni uporaben institut.

K 3. členu

3. člen vsebuje dopolnitev 1. točke prvega odstavka 11. člena, ki je potrebna zaradi zagotavljanja financiranja nalog občin na področju javnega interesa v mladinskem sektorju. Namen spremembe drugega odstavka 11. člena je jasneje določena dolžnost ministrstev, pripravljavcev predlogov predpisov na državni ravni (zakonov in podzakonskih predpisov), ki določajo ali se nanašajo na izvajanje nalog iz občinske pristojnosti, da ob vsakokratni spremembi ali dopolnitvi pripravijo in z združenji občin uskladijo oceno finančnih posledic predpisa in predlagajo povečanje oziroma zmanjšanje povprečnih stroškov za izvajanje predpisa v celoti. Ta predlog je treba predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance, ki ima v skladu z naslednjim členom (12. člen) nalogo, da pripravi izračun povprečnih stroškov za opravljanje občinskih nalog v naslednjih dveh proračunskih letih. Jasneje zapisana določba je potrebna zato, ker se je pri izvajanju veljavne ugotovilo, da pristojna ministrstva niso pripravljala ustreznih podlag za dogovor vlade z reprezentativnimi združenji občin. Predlogi predpisov pa so bili glede finančne ocene za občinske proračune pomanjkljivi, tako da na njihovi podlagi ni bilo mogoče ugotavljati povečanja ali zmanjšanja stroškov občin za izvajanje nalog po konkretnem predpisu. To je bil tudi razlog, da pogajanj o dogovoru ni bilo mogoče ustrezno podpreti s podatki.

K 4. členu

S 4. členom je spremenjen 12. člen, 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). Ne glede na druge predpise se posebej določi način priprave uredbe, s katero vlada določi povprečnino. Pristojno ministrstvo mora namreč poleg zagotovitve sodelovanja združenj občin pri pripravi uredbe pred sprejetjem uredbe vladi poročati o stališčih združenj občin. Sicer pa se postopek za določitev povprečnine za naslednje proračunsko leto in leto, ki mu sledi, začne s predlogom povprečnine, ki jo izračuna Ministrstvo za finance na podlagi podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih občinskih proračunov za naloge, določene v prvem odstavku 11. člena zakona, v obdobju preteklih štirih let, in ob upoštevanju povečanega ali zmanjšanega obsega stroškov zaradi spremenjenih predpisov v preteklem letu, zmanjšanja zaradi neposrednega sofinanciranja nalog iz državnega proračuna ter izhodišč za uravnoteženje

javnofinančnih dohodkov in izdatkov. Člen določa rok, v katerem mora Ministrstvo za finance predlog poslati v mnenje združenjem občin in rok, v katerem morajo ta oblikovati svoje mnenje. Določeno je tudi obdobje, v katerem sklene Vlada dogovor z združenji o višini povprečnine, to je od 1. septembra do predložitve predloga proračunov v državni zbor. Roki so skladni z rokom, določenim z Zakonom o javnih financah za predložitev predloga državnega proračuna in zakona o njegovem izvrševanju v državni zbor. Če do dogovora med vlado in združenji občin ne pride, se povprečnina določi z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Predlogu pa je treba priložiti obrazložitev razlogov, zaradi katerih dogovor ni bil sklenjen.

K 5. členu

S 5. členom se spreminja 21. člen, ki ureja dodatna sredstva za financiranje oziroma sofinanciranje investicij, določenih z veljavnimi načrti razvojnih programov občinskih proračunov. Gre za investicije, ki pomenijo vzdrževanje in gradnjo lokalne javne infrastrukture in drugih objektov, namenjenih izvajanju lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Zgrajena infrastruktura in drugi objekti so materialna podlaga za opravljanje nalog iz občinske pristojnosti določene z zakonom. S spremembo drugega odstavka se za del zagotovljenih sredstev določa način, na katerega se ta sredstva zagotavljajo. Do sedaj namenjena sredstva za sofinanciranje investicij so se dodeljevala za posamezno investicijo. V skladu s spremembo pa se občini nakažejo kot dodatna sredstva, to je namenski transfer iz državnega proračuna.

K 6. členu

S 6. členom se spreminja 23. člen zakona, ki ureja izračun deležev sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona. Glede na dosedanjo zgradbo člena sta prvi in drugi odstavek zamenjana, pri čemer je novi prvi, prej drugi odstavek, vsebinsko enak veljavnemu in vsebuje enačbo za izračun deleža občine. V enačbi je v zadnjem oklepaju pred prvim notranjim oklepajem nadomeščen simbol za vsoto s simbolom za kvadratni koren. Do napačnega zapisa je prišlo pri prenosu enačbe iz podzakonskega predpisa, ki je ta izračun urejal pred Odločbo U-I-24 /07-66 (Uradni list RS, št. 101/07), s katero je Ustavno sodišče RS odločilo, da kriteriji za dodeljevanje sredstev sofinanciranja investicij ne morejo biti prepuščeni zgolj izvršilni veji oblasti brez podlage v zakonu. Enačba iz razveljavljenega pravilnika je bila nedosledno prenesena v zakon. Neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za izvedbo postopkov dodelitve sredstev za sofinanciranje občinskih investicij po drugem odstavku 21. člena v zvezi s 23. členom ZFO-1, pa je pri izračunu deležev občin ves čas uporabljal pravilno enačbo, ki je bila vnesena v aplikacijo za izračun. Drugi odstavek tako kot prej prvi vsebuje namene, za katere občina lahko porabi sredstva. Poleg dosedanjih namenov sta dodana še vračilo posojil, najetih za iste namene, in davek na dodano vrednost, plačan za iste namene, če ni povračljiv. Člen upošteva reorganizacijo organov državne uprave tako, da določa kot pristojni organ za izračun deležev dodatne namenske finančne izravnave za financiranje občinskih investicij ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj. Sredstva v višini izračunanega deleža se občinam nakazujejo na podlagi zakona, brez sklepanja posebnih pogodb, v treh obrokih. Spremenjeni člen podrobneje ureja rok, v katerem mora pristojno ministrstvo občine obvestiti o njihovih deležih, roke in deleže nakazanih sredstev in rok, v katerem mora občina ministrstvu zaradi nadzora namenske porabe deleža sporočiti podatke o investicijskih projektih, za katere je občina v preteklem proračunskem letu porabila sredstva. Podatki se sporočajo elektronsko po spletni aplikaciji pristojnega ministrstva. Po vsebini gre za podatke, predpisane za uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov državnega proračuna. Sprememba določa način vrnitve nenamensko porabljenih sredstev v državni proračun. Posledica spremenjene ureditve bo razbremenitev državne in občinske uprave v delu postopka dodelitve sredstev iz 23. člena ZFO-1 in omogočanje nadzora nad namensko porabo sredstev.

K 7. členu

S 7. členom se spreminja 25. člen zakona, ki ureja dodeljevanje sredstev za sofinanciranje občinskih investicij iz državnega proračuna na podlagi predlogov ministrstev, pristojnih za posamezna področja nalog občin, ki niso posebej urejeni s 23. členom zakona. Ker predpisi, ki urejajo dodeljevanje sredstev za razvojne projekte iz državnega proračuna na podlagi javnega razpisa ali poziva, določajo postopek in izdajo sklepa o izbiri prejemnika sredstev, je nepotrebno ponovno urejanje izdaje sklepa v prvem odstavku 25. člena. Za dodeljevanje sredstev iz drugega odstavka 21. člena pa ZFO-1 v 23. členu ureja poseben postopek. Zato je odstavek črtan. Vsebina spremenjenega člena je torej urejanje dodelitve sredstev s pogodbo, posledice nepodpisane pogodbe s strani občine in obvezna vsebina pogodbe.

K 8. členu

Člen določa rok za sprejetje uredbe, s katero vlada določi metodologijo za izračun povprečnine.

K 9. členu

Člen določa prvo uporabo spremenjenih členov zakona, ki urejajo določitev prihodkov od dohodnine, izračun in dogovor o povprečnini in izračun primerne porabe ter finančne izravnave in deležev za financiranje investicij. Vse te dejavnosti so za leto 2015 namreč že vključene dokumente veljavnega državnega proračuna.

K 10. členu

Člen določa uveljavitev zakona.

IV. ČLENI, 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) Viri 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.

9. člen (občinske takse)

(1) Občina lahko predpiše občinsko takso za:

- uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev;
- oglaševanje na javnih mestih;
- parkiranje na javnih površinah;
- uporabo javnega prostora za kampiranje in
- druge zadeve, če tako določa zakon.

(2) Občinsko takso predpiše občina z odlokom, s katerim predpiše vrsto in višino takse ter zavezance za plačilo takse. Višina takse se ne določi po vrednosti predmeta, dejanskem prometu ali dejanskem dohodku.

(3) Občina ne sme zahtevati plačila občinske takse za dejavnosti iz prvega odstavka tega člena, če je to za posamezne primere z zakonom prepovedano, ali je predpisan ali s pogodbo dogovorjen drug način plačila.

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.

21. člen (sredstva za sofinanciranje investicij)

(1) V državnem proračunu se zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov.

(2) Del sredstev iz prejšnjega odstavka se občinam za vsako proračunsko leto zagotovi v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občin.

(3) Del sredstev iz prvega odstavka tega člena se za vsako proračunsko leto zagotovi posameznim občinam za sofinanciranje investicij, ki jih predlagajo ministrstva, vsako na svojem področju dela.

(4) Sredstva za sofinanciranje investicij se za vsako proračunsko leto zagotovijo v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov državnega proračuna, pristojnih za posamezna področja, na posebnih proračunskih postavkah.

(5) Ne glede na drugi in tretji odstavek tega člena se občini iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

23. člen (delež sredstev občine za sofinanciranje investicij)

(1) Delež sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona, ki je namenjen za sofinanciranje investicij iz načrta razvojnih programov posamezne občine, se določi za vsako proračunsko leto tako, da ga lahko občina porabi v tekočem proračunskem letu na podlagi načrta porabe za financiranje:

- stroškov nakupa zemljišč, potrebnih za izvedbo investicijskega projekta,
- stroškov predhodnih študij, investicijske in projektne dokumentacije,
- stroškov gradbenih, obrtniških in instalcijskih del,
- stroškov gradbenega nadzora,
- drugih upravičenih stroškov, opredeljenih v navodilih organa upravlja sredstev kohezijske politike ali v pogodbi o odobrenih sredstvih sklada ali skladov Evropske unije.

(2) Delež posamezne občine iz prejšnjega odstavka se 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 Urada 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 Urada za makroekonomske analize;
ODo	– površina kmetijskih zemljišč v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki v občini
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 in prostor;
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 in prostor;
Po	– površina občine po podatkih Geodetske uprave RS;
ŠPo	– število prebivalcev občine po podatkih Statističnega urada RS;
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	$(Po:ŠPo) \times Po$.

(3) Deleže občinskih sredstev izračuna neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za lokalno samoupravo in regionalno politiko, po sprejetju državnega proračuna in povabi občine k oddaji načrtov porabe njihovega deleža. Če po prvi predložitvi tega načrta občina ne porabi vseh razpoložljivih sredstev svojega deleža, se povabilo lahko ponovi najpozneje do 1. septembra tekočega proračunskega leta.

(4) Za pripravo predlogov sofinanciranja investicij se uporabljajo določbe tega zakona, zakona, ki ureja javne finance, predpisov, ki urejajo sofinanciranje investicij iz državnega proračuna in postopek priprave načrta razvojnih programov državnega proračuna.

25. člen

(nakazovanje sredstev za sofinanciranje investicij)

(1) Neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za investicijo, izda občini sklep, s katerim določi obseg sofinanciranja investicije iz državnega proračuna.

(2) Sredstva iz prejšnjega odstavka se občini nakazujejo na podlagi pogodbe, ki jo skleneta neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za investicijo, in občina. S pogodbo se določijo tudi nadzor namenske porabe sredstev ter pogoji in postopek povrnitve nenamensko porabljenih sredstev v državni proračun.

(3) Če občina ne sklene pogodbe iz prejšnjega odstavka, se šteje, da se je sredstvom odpovedala.

(4) Sredstva, namenjena sofinanciranju investicij, se ne smejo zaseči za plačilo dospelih obveznosti iz zadolžitve, odškodnin po sodnih sklepih in odškodnin po zakonu, ki ureja denacionalizacijo.

