

**Zakon o financiranju občin /ZFO-1/****(pristojnosti in naloge občine z uvodnimi pojasnili in komentarjem)****UDK: 352(497.4) (094.5)***dr. Boštjan Brezovnik***K a z a l o:**

1	Pregled pristojnosti in nalog občine po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/ .....	1
1.1	Pravna podlaga .....	2
1.2	Pristojnosti in naloge občinskega sveta po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/ .....	2
1.3	Pristojnosti in naloge župana po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/ .....	3
1.4	Pristojnosti in naloge občinske uprave po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/ .....	3
2	Uvodna pojasnila k pristojnostim in nalogam občine s komentarjem .....	3
2.1	Financiranje nalog iz občinske pristojnosti.....	4
2.1.1	Viri financiranja občine .....	5
2.1.1.1	Lastni davčni viri.....	5
2.1.1.2	Občinska taksa .....	5
2.1.1.3	Zadolževanje.....	5
2.1.1.4	Upravljanje z dolgom občinskega proračuna .....	6
2.1.1.5	Sklepanje poslov v zvezi z dolgom občinskega proračuna .....	6
2.1.1.6	Prevzem dolga in poročstva občin.....	6
2.1.1.7	Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine .....	7
2.1.2	Ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin.....	7
2.1.3	Sofinanciranje nalog, programov in investicij občin .....	9
2.1.3.1	Sofinanciranje nalog ali programov občin .....	9
2.1.3.2	Sofinanciranje investicij v občinah.....	10
2.1.3.3	Zagotavljanje sredstev za skupno opravljanje nalog občinske uprave.....	11
2.1.4	Nadzor .....	11
2.1.5	Financiranje novih občin .....	11
2.1.6	Financiranje v primeru, ko začne nova občina opravljati svoje naloge po začetku proračunskega leta .....	12
2.1.6	Kazenska določba .....	12
	Ključne besede.....	13
	Literatura .....	13
	Uporabljene kratice.....	13
	Viri.....	13
	Sodna praksa.....	13

**1 Pregled pristojnosti in nalog občine po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/****1.1 Pravna podlaga**

<b>tč.</b>	<b>predpisi, ki so podlaga za sprejem predpisa</b>	<b>določba</b>	<b>pojasnilo</b>
1	<b>Ustava Republike Slovenije /Ustava RS/</b> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a	146. člen 147. člen	1, 2, 3, 4

<b>tč.</b>	<b>predpis</b>	<b>določba</b>	<b>pojasnilo</b>
1.1	<b>Zakon o financiranju občin /ZFO-1/</b> Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15-ZUUJFO, 71/17, 21/18 - popr.		5

<b>tč.</b>	<b>povezani predpisi</b>	<b>določba</b>	<b>pojasnilo</b>
1.2	<b>Zakon o javnih financah /ZJF/</b> Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18		11
1.3	<b>Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/</b> Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12-ZUJF, 14/15-ZUUJFO, 11/18 - ZSPDSLS-1, 30/18		

<b>tč.</b>	<b>podrejeni predpisi</b>	<b>določba</b>	<b>pojasnilo</b>
1.1.1	<b>Uredba o načinu nakazovanja dohodnine občinam</b> Uradni list RS, št. 123/08		7
1.1.2	<b>Uredba o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog</b> Uradni list RS, št. 19/18		
1.1.3	<b>Uredba o metodologiji za določitev razvitosti občin</b> Uradni list RS, št. 76/17		
1.1.4	<b>Uredba o sofinanciranju občin na narodnostno mešanem območju za leti 2017</b> Uradni list RS, št. 14/17		29
1.1.5	<b>Pravilnik o izvajanju sofinanciranja skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave</b> Uradni list RS, št. 36/18		30
1.1.6	<b>Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov financiranja nalog občine</b> Uradni list RS, št. 48/17		
1.1.7	<b>Uredba o določitvi podrobnejših namenov porabe in meril za izračun višine sredstev, ki pripadajo posameznim občinam oziroma samoupravnim narodnim skupnostim</b> Uradni list RS, št. 33/18		

**1.2 Pristojnosti in naloge občinskega sveta po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/**

<b>tč.</b>	<b>pristojnosti in naloge občinskega sveta</b>	<b>določba</b>	<b>pojasnilo</b>
1	Z odlokom, s katerim sprejme občinski proračun določi namen, za katerega se porabijo prejete okoljske dajatve.	3/7. člen	8
2	Z odlokom lahko predpiše občinsko takso za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od sicešnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo: • javnih površin v lasti občine, kot so javne ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno; • nepremične in premične infrastrukture občinskih	9. člen	9

	javnih služb; • stavb v lasti občine; • in za druge zadeve, če tako določa zakon.		
3	V odloku s katerim sprejme proračun določi obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu.	3/10.a člen	11
4	V odloku, s katerim sprejme proračun določi obseg zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna.	3/10.c člen	13
5	Izda soglasje za zadolžitev posrednemu uporabniku občinskega proračuna, javnemu gospodarskemu zavodu in javnemu podjetju, katerega ustanoviteljica je občina oziroma drugi pravni osebi, v kateri ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.	3/10.g člen	17
6	Z odlokom, s katerim sprejme občinski proračun določi obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev posrednim uporabnikom občinskega proračuna, javnim gospodarskim zavodom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina oziroma drugim pravnim osebam, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.	4/10.g člen	17
7	Poda mnenje k izračunu povprečnine.	3/12. člen	21

### 1.3 Pristojnosti in naloge župana po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/

tč.	pristojnosti in naloge župana	določba	pojasnilo
1	Sklepa posle v zvezi z zadolževanjem občinskega proračuna in upravljanjem z dolgovi občinskega proračuna.	1/10.č člen	14
2	Lahko pisno pooblasti osebo za sklepanje poslov v zvezi z zadolževanjem občinskega proračuna in upravljanjem z dolgovi občinskega proračuna.	1/10.č člen	14
3	V imenu občine sklepa poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poroštva.	2/10.e člen	15
4	Na podlagi sklepa občinskega sveta lahko zamenja obstoječo poroštveno pogodbo z novo poroštveno pogodbo.	1/10.f člen	16
5	Ministrstvu, pristojnemu za regionalni razvoj predloži podatke o investicijskih projektih iz veljavnega načrta razvojnih programov občinskega proračuna zaradi uvrstitve investicijskih projektov v načrt razvojnih programov državnega proračuna.	4/23. člen	33
6	Z neposrednim uporabnikom državnega proračuna sklene pogodbo o sofinanciranju investicije.	25. člen	35
7	Ministrstvu, pristojnemu za finance, posreduje zahtevano dokumentacijo dokumentacijo za prehod na samostojno financiranje.	1/33. člen	41
8	Ob ustanovitvi nove občine predloži občinskima svetoma nove in prejšnje občine v obravnavo poročilo iz 63. člena Zakona o javnih financah /ZJF/.	3/34.a člen	43

### 1.4 Pristojnosti in naloge občinske uprave po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/

tč.	pristojnosti in naloge občinske uprave	določba	pojasnilo
1	Odloči o obveznosti plačila in odmeri občinske takse.	9. člen	9
2	Odloči o oprostitvi plačila občinske takse.	9. člen	9

### 2 Uvodna pojasnila k pristojnostim in nalogam občine s komentarjem

- 1 V skladu z določilom 146. člena **Ustave RS** (financiranje države in lokalnih skupnosti) pridobivajo država in lokalne skupnosti sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Vrednost svojega premoženja pa izkazujejo s premoženjskimi bilancami.
- 2 Navedeno določilo 146. člena Ustave RS opredeljuje t.i. materialno bazo za delovanje države in lokalnih skupnosti. Za finančna sredstva, ki jih država oziroma lokalne skupnosti pridobijo z javnimi prihodki, je značilno, da se porabljajo za opravljanje z ustavo in zakoni določenih funkcij.

Mehanizem zbiranja in trošenja finančnih sredstev kot tudi usklajevanja in planiranja prihodkov ter izdatkov v okviru finančne funkcije države temelji na t.i. institucijah javnih financ. Te pa so:

- javni prejemki, ki se delijo na:
  - derivativne (javnopravne) javne prejemke, ki jih država oziroma lokalne skupnosti zagotavljajo na podlagi 'imperija' tako, da na podlagi zakona pridobiva sredstva od prebivalcev, državljanov, podjetij itn., ki so pod njeno suverenostjo, in
  - originarne (zasebnopravne) javne prejemke, ki jih ustvarja država oziroma lokalna skupnost z lastno poslovno aktivnostjo (prihodki od državnega premoženja oziroma premoženja lokalnih skupnosti, dobički javnih podjetij v državni lasti oziroma lasti lokalnih skupnosti ...);
- javne izdatke;
- proračun, ki predstavlja periodično računsko pravni akt in ga potrjuje bodisi državni zbor na predlog vlade bodisi občinski svet na predlog župana na ravni občine in vsebuje prejemke in izdatke države in nižjih političnoteritorialnih enot oziroma javne prejemke in izdatke občin;
- finančne izravnave, ki predstavljajo poseben institucionalni aranžma delitve javnih prejemkov in javnih izdatkov med višjimi in nižjimi političnoteritorialnimi enotami (Popović; 1998, 12 - 13).

3 Kot omenjeno, potrebujejo tako država kot njene teritorialne enote (lokalne skupnosti) za izvrševanje številnih nalog v skladu z ustavo in zakoni zadostna finančna sredstva. Finančna sredstva, ki se trošijo za zadovoljevanje javnih (državnih in lokalnih) potreb, nazivamo s pojmom javni prihodki. Slednji se v teoriji in praksi razlikujejo od države do države in tudi vloga posameznega prihodka v sestavi državnih ali lokalnih prihodkov je različna. Skozi razvoj finančne znanosti se v teoriji in praksi pojavlja več možnosti razvrščanja javnih prihodkov. Tako npr. sodobna teorija razvršča javne prihodke na:

- fiskalne prihodke, kamor prištevamo davščine (teorija in praksa ločita tri temeljne vrste, in sicer: • davke, • prispevke in • takse), carine in parafiskalne prihodke;
- nefiskalne prihodke, med katere prištevamo npr. javno oziroma državno posojilo, prihodke od prodaje državne premoženja in podjetij, prihodke, ki jih državni organi zagotavljajo z opravljanjem raznih storitev ekonomskega pomena, upravne in administrativne takse, denarne kazni itn. (Pernek; 1997 & Jelčič; 1998).

V teoriji in praksi se kot najpomembnejši viri javnih prihodkov lokalnih skupnosti, poleg že navedenih fiskalnih in nefiskalnih prihodkov, omenjajo še t.i. finančni transferi, kamor prištevamo vsa nepovratna sredstva, ki jih lokalne skupnosti prejemajo od države v obliki subvencij ali dohodkovnih izravnav (Brezovnik & Oplotnik 2003, 47 - 48).

4 Ob navedenem moramo na tem mestu opomniti še pravice občin, povezane z njihovo materialno bazo. Ustava RS v 147. členu namreč določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon.

§ V praksi Ustavnega sodišča RS lahko zasledimo več odločitev, s katerimi je razveljavilo občinske odloke, s katerimi so občine predpisale davke in druge dajatve v nasprotju s pogoji, določenimi z Ustavo in zakonom. Tako je npr. z odločbo št. U-I-217/97 (Uradni list RS, št. 24/1998) razveljavilo Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč v Občini Krško, pri čemer je poudarilo, da je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča javna dajatev, ki jo predpisuje lokalna skupnost, vendar le ob pogojih, ki jih določata Ustava oziroma zakon. Podobno odločitev lahko zasledimo tudi v odločitvi št. U-I-269/97, s katero je Ustavno sodišče RS razveljavilo Odlok o komunalnih taksah Mestne občine Nova Gorica, ker je s citiranim Odlokom občina prekoračila pogoje, ki jih je določal Zakon o komunalnih taksah.

## 2.1 Financiranje nalog iz občinske pristojnosti

5 Financiranje nalog iz občinske pristojnosti ureja **Zakon o financiranju občin /ZFO-1/**. Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem na načelih sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog (3. člen ZFO-1). Načelo sorazmernosti se upošteva tudi pri financiranju nalog iz državne pristojnosti, ki jih država z zakonom prenese na občino. V skladu z ZFO-1 mora država z zakonom, s katerim prenese na občino opravljanje posamezne naloge iz njene pristojnosti, določiti način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država, sredstva pa morajo biti v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog (5. člen ZFO-1).

### 2.1.1 Viri financiranja občine

- 6 V skladu z ZFO-1 se občina financira iz: • lastnih davčnih virov; • občinske takse in z • zadolževanjem.

#### 2.1.1.1 Lastni davčni viri

- 7 Med lastnimi davčnimi viri ZFO-1 našteva prihodke občinskega proračuna 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. Občini pripadajo prihodki iz navedenih davkov v skladu z zakonom, ki ureja posamezni davek. Viri prihodkov občine so tudi prihodki od 54% dohodnine vplačane v predpreteklem letu, pred leto, za katero se izračuna skupna primerna poraba občin. ZFO-1 še določa, da občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ZFO-1. Način nakazovanja prihodkov od dohodnine občinam je določila vlada z **Uredbo o načinu nakazovanja dohodnine občinam** (6. člen ZFO-1).

- 8 Ob navedenih lastnih davčnih virih so viri financiranja občine tudi prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona. Navedeni prihodki pripadajo občini v višini, ki je določena v aktu o njihovi uvedbi. Ob navedenih pa so prihodki občine tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov EU.

Na tem mestu moramo še opomniti, da so okoljske dajatve, ki so na podlagi zakona, ki ureja varstvo okolja, predpisane zaradi obremenjevanja okolja z odpadnimi vodami in zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih, ki so infrastruktura, namenjena izvajanju obvezne občinske gospodarske službe varstva okolja, prihodek proračuna občine, kjer je nastala obremenitev okolja, zaradi katere je predpisana okoljska dajatev. Kot določa ZFO-1 se z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun določi, da se sredstva okoljskih dajatev lahko porabijo le za: **1.** gradnjo infrastrukture, namenjene izvajanju občinskih obveznih javnih služb varstva okolja v skladu z državnimi operativnimi programi, sprejetimi s predpisi varstva okolja na področju čiščenja in odvajanja odpadnih voda, ravnanja s komunalnimi odpadki in odlaganja odpadkov, in **2.** zagotavljanje oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov, predpisanih za izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (7. člen ZFO-1).

#### 2.1.1.2 Občinska taksa

- 9 V skladu z ZFO-1 lahko občina predpiše občinsko takso za oglaševanje, priredjanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo: • javnih površin v lasti občine, kot so jane ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno; • nepremične in premične infrastrukture občinskih javnih služb; • stavb v lasti občine; • in za druge zadeve, če tako določa zakon. 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. Občina ne sme zahtevati občinske takse za navedene dejavnosti, če je to zaposamezne primere z zakonom prepovedano ali je spredpisan drug način plačila (9. člen ZFO-1).

#### 2.1.1.3 Zadolževanje

- 10 Med viri financiranja smo našli tudi zadolževanje. Občina se lahko zadolžuje v skladu z **Zakonom o javnih financah /ZJF/**, če ni z ZFO-1 drugače določeno (10. člen ZFO-1). ZJF v 85. členu določa, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa ZFO-1. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni dalo soglasja, so nični. Na tem mestu naj opomnimo, da se občina lahko likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanja proračun ne more uravnovesiti. Pri tem pa ZJF določa, da se lahko občina likvidnostno zadolži največ do višine 5% zadnjega sprejetega proračuna. Občina mora o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati ministrstvu, pristojnemu za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. Pomembno je tudi določilo, da se občina v obdobju začasnega financiranja lahko zadolži le do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnih občinskega dolga v tekočem proračunskem letu (85. člen ZJF).

- 11 K navedenemu moramo opomniti, da se lahko občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži samo s črpanjem posojil doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Občina, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države, se lahko zadolži le pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države ali pri državnem proračunu. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje prejemanja teh sredstev. Kot določa ZFO-1 v obdobju začasnega financiranja zadolžitev občinskega proračuna ne sme preseči višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice dolga občinskega proračuna, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu.

Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti, se lahko občina likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Ta omejitev pa ne velja za zadolžitev občine za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna EU.

Občina mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Način, postopke in roke za izdajo soglasja predpiše minister, pristojen za finance (10.a člen ZFO-1).

- 12 V največji obseg zadolževanja se vštevata zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, razen zadolževanje za sredstva sofinanciranja investicij in proračuna EU, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročstva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

Kot določa ZFO-1 se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov (10.b člen ZFO-1).

#### 2.1.1.4 Upravljanje z dolgom občinskega proračuna

- 13 Občina lahko s črpanjem posojil pridobiva sredstva, potrebna za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo, če se s tem: • zmanjšajo stroški občinskega dolga ali • izboljša struktura dolga na način, da se zniža izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem. Obseg zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, ki se ne vštevata v obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna, se določi v odloku, s katerim se sprejme proračun. Navedena sredstva lahko občina pridobiva le na podlagi soglasja ministrstva, pristojnega za finance. Način, postopke in roke za izdajo je predpisal minister, pristojen za finance s **Pravilnikom o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin** (10.c člen ZFO-1).

#### 2.1.1.5 Sklepanje poslov v zvezi z dolgom občinskega proračuna

- 14 Posle v zvezi z zadolževanjem občinskega proračuna in upravljanja z dolgov občinskega proračuna sklepa župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti, na podlagi soglasja ministrstva za finance (10.a in 10.b člen ZFO-1) in sprejetega občinskega proračuna. Navedeno soglasje je sestavni del pogodbe o zadolžitvi občine. O poslih zadolževanja, za katera po ZFO-1 ni potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance, in o poslih likvidnostnega zadolževanja odloča in jih sklepa župan (10.č člen ZFO).

#### 2.1.1.6 Prevzem dolga in poročstva občin

- 15 Občina ne sme prevzemati dolga (10.d člen ZFO-1), lahko pa izdaja poročstva za obveznosti iz naslova zadolževanja posredovanih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poročstva lahko v imenu občine sklepa župan. Na tem mestu moramo opomniti, da se morata poročstvena pogodba in pogodba o zavarovanju poročstva

skleniti istočasno. Pomembno je tudi, da se štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine (10.e člen ZFO-1).

- 16 Župan lahko na podlagi sklepa občinskega sveta zamenja obstoječo poroštveno pogodbo z novo poroštveno pogodbo, če:
- se znižajo skupni stroški obstoječe zadolžitve in
  - se ne podaljša rok končne zapadlosti obveznosti in
  - se ne poveča stanje dolga obstoječe zadolžitve.
- Za sklenitev navedene pogodbe niso potrebna posebna določila v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, takšna zadolžitve pa se ne vštevajo v skupno višino zadolžitve in izdanih poroštev (10.f člen ZFO-1).

#### 2.1.1.7 Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine

- 17 Posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine. ZFO-1 še določa, da so pogodbeno določila posojilnih pogodb ali pogodb o zavarovanju poročstva, ki jo sklenejo posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, so nična, če določajo zavarovanje s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno izvajanju javne oziroma gospodarske javne službe. Navedeno soglasje izda občinski svet. Na tem mestu moramo še opomniti, da se obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun (10.g člen ZFO-1).

#### 2.1.2 Ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin

- 18 Obstoječi model financiranja občin v Sloveniji sestavljajo tri modelske funkcije, in sicer:
- funkcija primerne porabe občine;
  - funkcije lastnih prihodkov in
  - funkcija finančne izravnave.
- Ker smo v prejšnjem poglavju že spregovorili o lastnih prihodkih občine, se bomo v tem delu posvetili funkciji primerne porabe in funkciji finančne izravnave.
- 19 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 (11. člen ZFO-1).
- 20 Izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog se izračunajo kot povprečni stroški na prebivalca za naslednji dve proračunski leti ob upoštevanju:
- tekočih odhodkov in tekočih transferov za te naloge v preteklih štirih letih, ki jih občine sporočajo ministrstvu, pristojnemu za finance, na podlagi zakona oziroma predpisa, izdanega na njegovi podlagi;
  - povečanega ali zmanjšanega obsega ocenjenih tekočih odhodkov in tekočih transferov za tekoče leto, zaradi učinkov novih in spremenjenih predpisov, sprejetih v preteklem in tekočem letu, ki jih ugotovi ministrstvo, pristojno za področje občinskih nalog iz 11. člena ZFO-1;
  - zmanjšanja tekočih odhodkov in tekočih transferov za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev ter zmanjšanja za obvezne dajatve, določene v področnih predpisih, za te naloge, v prejšnjih štirih letih. Metodologijo za izračun povprečnih stroškov financiranja občinskih nalog določi vlada z uredbo (12. člen ZFO-1).
- 21 Ministrstvo, pristojno za finance, izračuna povprečne stroške za financiranje občinskih nalog na podlagi navedene metodologije za naslednji dve proračunski leti in jih z obrazložitvami pošlje reprezentativnim združenjem občin najpozneje do 1. julija tekočega leta. Reprezentativna združenja občin najpozneje do 1. septembra tekočega leta, ministrstvu, pristojnemu za finance, sporočijo mnenje k izračunanim povprečnim stroškom za financiranja občinskih nalog. Postopek za določitev višine povprečnine se začne po prejemu navedenega mnenja. V postopku za določitev višine povprečnine se poleg izračunanih povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (iz tretjega

odstavka 12. člena ZFO-1) upošteva tudi okvir za pripravo proračunov sektorja država, ki ga sprejme državni zbor, na podlagi zakona, ki ureja fiskalno pravilo, za naslednji dve proračunski leti, in znesek dohodnine, ki v skladu s tretjim odstavkom 6. člena ZFO-1 pripada občinam. Vlada in reprezentativna združenja občin sklenejo dogovor o višini povprečnine za naslednji dve proračunski leti pred predložitvijo predloga državnega proračuna v državni zbor. Če vlada in združenja občin dogovora ne sklenejo, se v predlog državnega proračuna vključi višina povprečnine, ki jo predlaga vlada. Povprečnino pa določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (12. člen ZFO-1).

- 22** Navedena povprečnina pa je podlaga za izračun primerne porabe občine, ki ga za posamezno proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance. V enačbi za izračun primerne porabe občine se poleg povprečnine in števila prebivalcev občine upoštevajo še podatki o površini, dolžini občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti), številu prebivalcev, mlajših od 6 let, številu prebivalcev od 6 do 15 let; številu prebivalcev od 65 do 75 let in številu prebivalcev, starejših od 75 let, ki celovito izražajo posebnosti posamezne občine, ki vplivajo na financiranje obveznih nalog občine.

Količniki, izračunani iz podatkov posamezne občine, vplivajo na 39% njene primerne porabe, od tega: 13% 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; 6% razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca; 12% 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; 4% 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; 1,5% razmerje med deležem prebivalstva 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; 2,5% razmerje med deležem prebivalcev občine, starejših od 75 let, v celotnem prebivalstvu občin in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine.

- 23** Merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe je primeren obseg sredstev, ki ga izračuna ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi:  $POs = Oi * Po * (0,3 + 0,7 * Iro)$ . Pri tem je: POs - primeren obseg sredstev; Oi - število prebivalcev v občini; Po - povprečna primerna poraba na prebivalca v državi izračunana po enačbi:  $Po = SPP/O$ , pri čemer je SPP - skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto; O - število prebivalcev v državi; Iro - indeks raznolikosti, izračunan po enačbi:  $Iro = PPI/Oi * Po$ , pri čemer je: PPI - primerna poraba občine za posamezno proračunsko leto. Če je izračunani primerni obseg sredstev za več kakor 15% višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15% zmanjša za 50% (13.a člen ZFO-1).

- 24** Za financiranje primerne porabe pripada občini 70 % prihodkov 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 z ZFO-1, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se všteto v letno davčno osnovo (odmernih odločb), izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje. Pri tem izračunu se upoštevajo odmerne odločbe za leto pred letom, v katerem je dohodnina vplačana, in sicer po stanju na dan 30. junija leta pred letom, za katerega se izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO-1.

Prihodki od preostalih 30 % občinskih prihodkov 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 z ZFO-1 in del prihodkov posamezne občine od navedenih 70%, ki presega njen primeren obseg sredstev, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin iz dohodnine. Solidarnostna izravnava pripada občinam, katerih prihodki od navedenih 70% so nižji od njihovega primerne obsega sredstev, in sicer v višini razlike med prihodki od navedenih 70% pripadajoče dohodnine in primernim obsegom sredstev. Če sredstva za solidarnostno izravnavo ne zadostujejo za pokrivanje primerne obsega sredstev, se solidarnostna izravnava za posamezno občino ugotovi v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med prihodki od navedenih 70% pripadajoče dohodnine in primernim obsegom sredstev, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do solidarnostne izravnave.

Razlika med prihodki dohodnine in skupnimi prihodki občin iz pripadajoče dohodnine ter sredstvi solidarnostne izravnave so sredstva za dodatno solidarnostno izravnavo občin iz dohodnine.



Dodatna solidarnostna izravnava za posamezno občino pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev je nižji od primerne porabe, in sicer največ do višine primerne porabe. Dodatna solidarnostna izravnava se za posamezno občino ugotovi v odstotku izračunanem ob upoštevanju razlike med primerno porabo občine in prihodki iz pripadajoče dohodnine in solidarnostne pomoči, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do dodatne solidarnostne izravnave.

Podatke o navedenih pripadajočih prihodkih za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, sporoči občinam ministrstvo, pristojno za finance, kot predhodne podatke zaradi priprave občinskih proračunov najpozneje do 15. oktobra tekočega leta, končne podatke pa po sprejetju državnega proračuna (14. člen ZFO-1).

- 25** Ob navedeni funkciji primerne porabe in funkciji lastnih prihodkov občine je posebej pomembna še funkcija finančne izravnave, po kateri se občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in navedenimi prihodki iz 14. člena ZFO-1. Zneske finančne izravnave ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po sprejetju državnega proračuna in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnava dodeljena, ter objavi na svoji spletni strani (15. člen ZFO-1).
- 26** V zvezi z zneski finančne izravnave moramo opomniti, da mora ministrstvo, pristojno za finance, občinam najpozneje do 15. oktobra tekočega leta za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, sporočiti predhodne podatke o zneskih finančne izravnave (16. člen ZFO-1).

Navedeni prihodki (14. člen ZFO-1) se občini nakazujejo tedensko v enakih deležih, začenši s prvim tednom proračunskega leta, za katero so izračunani, finančna izravnava pa se občini nakazuje po dvanajstih do 20. dne v mesecu za tekoči mesec, razen nakazil finančne izravnave v znesku do 5.000 evrov, ki se opravijo v dveh obrokih, in sicer do 20. junija in do 20. decembra tekočega leta. Z navedenimi sredstvi občina prosto razpolaga, ZFO-1 pa še določa, da se navedenega sredstva ne smejo zaseči za plačilo dospelih obveznosti iz zadolžitve, odškodnin po sodnih sklepkih in odškodnin po zakonu o denacionalizaciji (16., 17. člen ZFO-1).

### **2.1.3 Sofinanciranje nalog, programov in investicij občin**

- 27** V skladu z ZFO-1 se občinam zagotavljajo dodatna (namenska) sredstva državnega proračuna za sofinanciranje: • izvajanja posamezne naloge ali programa; • investicij; • skupno opravljanje nalog občinske uprave.

#### **2.1.3.1 Sofinanciranje nalog ali programov občin**

- 28** Izhajajoč iz navedenega lahko občine prejema dodatna sredstva za opravljanje posameznih nalog in programov, če je s področnim zakonom ali predpisom, izdanim na podlagi zakona, urejeno tako financiranje. Podlaga za dodatna sredstva je ugotovljeni širši javni interes. Na tem mestu naj opomnimo, da vrsta nalog ali programov ni omejena, torej gre lahko za naloge iz izvirne pristojnosti občine, določene z zakonom, ali iz prenesene pristojnosti. Izjema od pravila, da se sofinanciranje uredi s posebnim predpisom, so sredstva državnega proračuna, ki se zagotovijo za sofinanciranje posameznih nalog in programov v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije (19. člen ZFO-1).
- 29** ZFO-1 predvideva tudi sofinanciranje uresničevanja pravic narodnih skupnosti in romske skupnosti. Tako se občinam v katerih živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Financiranje dejavnosti in programov občinskih samoupravnih narodnih skupnosti je lahko neposredno ali posredno. Neposredno financiranje občinske samoupravne narodne skupnosti iz državnega proračuna se izvaja na podlagi zahteve občinske samoupravne narodne skupnosti, ki jo poda najkasneje do 30. junija tekočega leta za naslednje proračunsko leto na državni organ, pristojen za narodnosti in soglasja občine za neposredno financiranje. Občinska samoupravna narodna skupnost, ki ne poda zahteve za neposredno financiranje, se financira posredno preko občinskega proračuna. Sredstva iz prvega odstavka 15. člena ZFO-1 se navedenim občinam oziroma občinskim samoupravnim narodnim skupnostim za vsako proračunsko leto zagotovijo v višini 0,15 % skupne primerne porabe občin. Sredstva za sofinanciranje navedenih nalog (iz prvega odstavka 15. člena ZFO-1) se izračunajo kot povprečni stroški na občino oziroma občinsko samoupravno narodno skupnost za preteklo proračunsko leto ob upoštevanju stroškov dela, stroškov storitev in materialnih stroškov za izvajanje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Podrobnejše namene porabe in merila za izračun višine sredstev, ki pripada posameznim

občinam oziroma posameznim občinskim samoupravnim narodnim skupnostim, določi vlada z uredbo. Na podlagi uredbe izda vlada na predlog državnega organa, pristojnega za narodnosti, vsako leto odločbo o višini sredstev, ki pripada posamezni občini oziroma posamezni občinski samoupravni narodni skupnosti (20. člen ZFO-1).

### 2.1.3.2 Sofinanciranje investicij v občinah

- 30** Zagotavljanje sredstev državnega proračuna za sofinanciranje investicij v občinah je urejeno v 21. členu ZFO-1. Navedena sredstva se zagotavljajo za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo, to so: • na področju negospodarskih javnih služb: zgradbe osnovnega šolstva, vrtcev, za zdravstveno dejavnost na primarni ravni, javna športna in kulturna infrastruktura ter občinski kulturni spomeniki; • na področju komunalnih javnih služb pa: infrastruktura gospodarskih javnih služb, kot so vodovodi, plinovodi, daljinsko ogrevanje, kanalizacija in čistilne naprave, občinske ceste, gasilski domovi in drugo. Ob navedenih pa se zagotavljajo tudi druge investicije posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. To so investicije, ki sicer spadajo v pristojnost države, pa jih občine zaradi posebnega interesa svojih prebivalcev sofinancirajo (domovi za starejše občane in podobno).

V skladu z ZFO-1 se del sredstev zagotavlja letno v višini 6% skupne primerne porabe občin, del pa v višini, določeni na podlagi predlogov resornih ministrstev. Iz tega obsega so izvzeta sredstva državnega proračuna, ki se zagotovijo za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije (21. člen ZFO-1).

- 31** ZFO-1 ob navedenem ureja še način priprave predlogov za sofinanciranje investicij (22. člen ZFO-1), način dodeljevanja sredstev za sofinanciranje investicij (23. člen ZFO-1), način določanja obsega sofinanciranja (24. člen ZFO-1) in način nakazovanja sredstev za sofinanciranje investicij (25. člen ZFO-1).
- 32** Z 22. členom ZFO-1 je tako določena priprava programov sofinanciranja investicij občin na delovnih področjih posameznih neposrednih uporabnikov državnega proračuna. Programi, katerih vsebina je zagotavljanje enakih pogojev za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev v skladu z razvojnimi cilji države, se oblikujejo praviloma za štiri leta in so podlaga za pripravo predlogov za sofinanciranje investicij, ki pa jih je treba pripraviti v skladu s predpisi, ki sicer urejajo dodeljevanje sredstev državnega proračuna in pripravo načrta razvojnih programov državnega proračuna.
- 33** Podlage za dodeljevanje sredstev državnega proračuna za sofinanciranje investicij ureja 23. člen ZFO-1, in sicer se delež dodatnih sredstev za financiranje investicij (iz drugega odstavka 21. člena ZFO-1) za posamezno izračuna po enačbi, določeni v 23. členu ZFO-1. Občina navedeni znesek 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 za navedene namene (iz prve do četrte alineje drugega odstavka 23. člena ZFO-1), če so kot upravičeni stroški določeni v navodilih organa upravljanja sredstev kohezijske politike ali v pogodbi o odobrenih sredstvih strukturne in kohezijske politike Evropske unije, vključno z davkom na dodano vrednost, če ta ni povračljiv, in če ti niso sofinancirani iz sredstev EU; • za plačilo tistih stroškov projektov strukturne in kohezijske politike EU za navedene namene (iz prve do četrte alineje drugega odstavka 23. člena ZFO-1), ki so nujno potrebni za izvedbo projekta, vendar jih organ upravljanja v navedenih navodilih (iz pete alineje drugega odstavka 23. člena ZFO-1) ne pripozna kot upravičene stroške, vključno z davkom na dodano vrednost, če ta ni povračljiv. Na tem mestu moramo opomniti, da 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 23. člena ZFO-1). Na podlagi uvrstitve investicijskih projektov 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 31. avgusta tekočega proračunskega leta predloži ministrstvu, pristojnemu za regionalni razvoj, spremembo

podatkov (iz četrtega odstavka 23. člena ZFO-1). Ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, in občina skleneta dodatek k pogodbi na podlagi spremembe projekta oziroma novo pogodbo na podlagi uvrstitve novega projekta v načrt razvojnih programov državnega proračuna (23. člen ZFO-1).

- 34** Obseg sofinanciranja posamezne investicije določi v skladu s 24.a členom ZFO-1 pristojno ministrstvo, glede na razmerje med razvitostjo občin v državi (določi ga ministrstvo, pristojno za finance (24. člen ZFO-1)) in razvitostjo občine.
- 35** Nakazovanje dodatnih sredstev za investicije je urejeno s 25. členom ZFO-1. Slednji določa, da se sredstva za sofinanciranje 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. Če občina ne sklene navedene pogodbe, se šteje, da se je sredstvom odpovedala. 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.

### **2.1.3.3 Zagotavljanje sredstev za skupno opravljanje nalog občinske uprave**

- 36** ZFO-1 v 26. členu ureja zagotavljanje dodatnih sredstev občinam, ki organizirajo skupno opravljanje posameznih nalog občinske uprave. Navedenim občinam se v skladu z zakonom zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna v določenem odstotku v prejšnjem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje skupnih občinskih uprav. Sredstva se zagotavljajo za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca zaposlenim v skupnih občinskih upravah (določenih v četrtem odstavku 26. člena ZFO-1), povečani za 20%. Za navedene posamezne naloge štejejo naloge: • občinskega inšpekcijskega nadzorstva; • občinskega redarstva; • pravne službe; • občinskega pravobranilstva; • notranje revizije; • proračunskega računovodstva; • varstva okolja; • urejanja prostora; • civilne zaščite; • požarnega varstva in • urejanja prometa. Način evidentiranja in poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanja navedenih sredstev predpiše minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance. Občina je do sredstev državnega proračuna (iz prvega odstavka 26. člena ZFO-1) upravičena za sofinanciranje navedenih nalog v višini 30 % v prejšnjem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje skupnih občinskih uprav, če je vključena v skupno občinsko upravo z najmanj tremi občinami in se zanjo opravlja najmanj ena naloga, ki jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje. Višina sofinanciranja se poveča za pet odstotnih točk za vsako dodatno nalogo, ki jo skupna občinska uprava opravlja za vse občine, vključene v skupno občinsko upravo, pri čemer skupna višina sofinanciranja ne sme preseči 55 % sredstev za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca zaposlenim v skupnih občinskih upravah.
- 37** V sklopu tega poglavja moramo opomniti še na spodbudo občinam za združevanje. Če združita dve ali več sosednjih občin v novo občino, je nova občina upravičena do dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ki se ji zagotavljajo za tri proračunska leta z začetkom prvega proračunskega leta po združitvi. Osnova za izračun navedenih dodatnih sredstev za posamezno proračunsko leto je za prvo proračunsko leto po združitvi seštevek primerne porabe občin, ki so se združile v novo občino, za naslednji dve proračunski leti pa primerna poraba nove občine. Če se združita dve sosednji občini, je nova občina upravičena do dodatnega enega in pol odstotka, če se je združilo več sosednjih občin, pa do dodatnih treh odstotkov sredstev primerne porabe (iz drugega odstavka 27. člena ZFO-1).

### **2.1.4 Nadzor**

- 38** ZFO-1 je predvidel dve obliki nadzora in sicer: • nadzor nad zakonitostjo in • nadzor nad namensko porabo. Za nadzor nad zakonitostjo odloka, s katerim je sprejet občinski proračun, in splošnih in posamičnih aktov občine, izdanih za izvajanje ZFO-1, je pristojno ministrstvo za finance. Za nadzor nad namensko porabo sredstev iz državnega proračuna, namenjenih za sofinanciranje posameznih nalog ali programov občin in sofinanciranje investicij pa opravljajo neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o sofinanciranju, in proračunska inšpekcija ministrstva, pristojnega za finance (28., 29. člen ZFO-1).

### **2.1.5 Financiranje novih občin**

- 39** Začasno financiranje novih občin do sprejetja proračuna je urejeno v 30. členu ZFO-1. Gre za financiranje občin, ki so bile ustanovljene z dvema zakonoma, sprejetima v letu 2006, in občin, na območju katerih so bile ustanovljene, in za financiranje novih občin, če bodo še ustanovljene. Nove

občine se v skladu z ZFO-1 začasno financirajo na podlagi proračuna prejšnje občine za enake namene kot v letu pred ustanovitvijo. Financiranje pa poteka prek ločenega podračuna proračuna občine, na območju katere je nova občina nastala. S sredstvi proračuna razpolagata župana nove občine in prejšnje občine.

- 40** Sprejetje proračunov nove občine in prejšnje občine ter vključitev pripadajočih prihodkov in odhodkov iz obdobja začasnega financiranja ureja 32. člen ZFO-1. V skladu s slednjim morata nova občina in prejšnja občina sprejeti proračun po sprejetju zaključnega računa prejšnje občine. V proračun občine za tekoče leto pa se lahko vključi tudi pripadajoči del prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov, ki se je v obdobju začasnega financiranja nove občine izvrševal z ločenim proračunom proračuna.
- 41** Za prehod na samostojno financiranje morata nova občina in prejšnja občina ministrstvu, pristojnemu za finance, predložiti ustrezno dokumentacijo, iz katere je razvidno, da sta: • sprejeli zaključni račun proračuna prejšnje občine za preteklo leto; • sprejeli proračun za tekoče leto; • določili delitveno razmerje presežka ali primanjkljaja, ugotovljenega po zaključnem računu proračuna prejšnje občine; • določili delitveno razmerje prihodkov in drugih prejemkov ter nakazil tekoče finančne izravnave na ločen podračun v obdobju začasnega financiranja nove občine; • določili delitveno razmerje za pokrivanje obveznosti do gospodarskih javnih služb in zavodov, katerih ustanovitelj je bila prejšnja občina.

Po predložitvi navedene dokumentacije ministrstvo, pristojno za finance, dovoli, da začneta od prvega dne v naslednjem mesecu nova občina in prejšnja občina poslovati s svojim podračunom proračuna in sredstev v obdobju začasnega financiranja, iz ločenega podračuna preneseta na svoje podračune proračuna (33. člen ZFO-1).

- 42** V sklopu tega poglavja moramo opomniti še na posebnosti zadolževanja novih občin. Nova občina se tako ne sme zadolžiti, dokler niso urejena premoženjska razmerja s prejšnjo občino v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo. Urejena pa je tudi podlaga za ugotovitev možnosti zadolževanja za novo občino takoj po ureditvi premoženjskopравnih vprašanj, če še ni mogoče ugotoviti realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja. V tem primeru so možnih odloča na podlagi načrtovanih prihodkov sprejetega proračuna tekočega leta (34. člen ZFO-1).

#### **2.1.6 Financiranje v primeru, ko začne nova občina opravljati svoje naloge po začetku proračunskega leta**

- 43** Kadar je občinski svet nove občine izvoljen do 31. maja tekočega leta se, ne glede na določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, nova občina konstituira in začne opravljati svoje naloge 1. julija istega leta. Financiranje prejšnje in nove občine se začasno nadaljuje na podlagi proračuna prejšnje občine na ločenem podračunu. Nova občina sprejme proračun za obdobje od 1. julija do 31. decembra. Prejšnja občina uravnoteži sprejeti proračun tako, da sprejme rebalans proračuna. Ne glede na prvi odstavek 32. člena ZFO-1, ki določa, da nova in prejšnja občina sprejmeta proračun po sprejetju zaključnega računa proračuna prejšnje občine, sprejme nova občina proračun in prejšnja občina rebalans proračuna po obravnavi poročila iz 63. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo), ki ga župan prejšnje občine predloži občinskima svetoma v obravnavo v roku, ki še omogoča obravnavo poročila v mesecu juliju. Za prehod na samostojno financiranje morata nova občina in prejšnja občina ministrstvu, pristojnemu za finance (ne glede na prvi odstavek 33. člena ZFO-1), predložiti dokumentacijo, iz katere je razvidno, da sta: • obravnavali poročilo iz tretjega odstavka 34.a člena ZFO-1; • sprejeli proračun nove občine za obdobje od 1. julija do 31. decembra ter rebalans proračuna prejšnje občine; • določili delitveno razmerje presežka ali primanjkljaja, ugotovljenega po poročilu prejšnje občine iz tretjega odstavka 34.a člena; • določili delitveno razmerje za pokrivanje obveznosti do gospodarskih javnih služb in zavodov, katerih ustanovitelj je bila prejšnja občina. Dohodnina in finančna izravnava, ki pripadata prejšnji občini za proračunsko leto, v katerem začne delovati nova občina, se za obdobje od 1. julija do 31. decembra razdelita v sorazmerju s številom prebivalcev nove občine in številom prebivalcev prejšnje občine (34.a člen ZFO-1).

#### **2.1.6 Kazenska določba**

- 44** ZFO-1 v 35. členu določa, da se z globo 1.500 do 4.000 evrov kaznuje za prekršek odgovorna oseba občine (župan), če porabi, dovoli porabo ali ne prepreči porabe namenskih dodatnih sredstev državnega proračuna v nasprotju z namenom, določenim z ZFO-1.

## Ključne besede

Občina, javne finance, financiranje, proračun, zadolževanje.

## Literatura

Brezovnik, Boštjan. Oplotnik, Žan Jan. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji (oris stanja, mednarodna primerjava in problematika)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, leto 2003.

Jelčić, Božidar. *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Informator, 1998.

Pernek, Franc. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, leto 1997.

Šturm, Lovro et al. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske evropske in državne študije, 2002.

*Predlog Zakona o financiranju občin*. Ljubljana: Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, letnik XXXII, leto 2006, št. 110.

## Uporabljene kratice

- ZFO-1 - Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15-ZUUJFO, 71/17, 21/18 - popr.).
- ZJF - Zakon o javnih financah /ZJF/ (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18).
- ZJU - Zakon o javnih uslužbencih /ZJU/ (Uradni list RS, št. 63/07 – UPB3, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavr-E, 40/12 - ZUJF).
- ZJZP - Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ (Uradni list RS, št. 127/2006).
- ZSPDSLS-1- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS-1/ (Uradni list 11/18).

## Viri

### Ustava in zakoni

Ustava Republike Slovenije /Ustava RS/ (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a).

Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15-ZUUJFO, 71/17, 21/18 - popr.).

Zakon o javnih financah /ZJF/ (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18).

Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12-ZUJF, 14/15-ZUUJFO, 11/18 - ZSPDSLS-1, 30/18).

### Podzakonski akti

Uredba o načinu nakazovanja dohodnine občinam (Uradni list RS, št. 123/08).

Uredba o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 19/18).

Uredba o metodologiji za določitev razvitosti občin (Uradni list RS, št. 76/17).

Uredba o sofinanciranju občin na narodnostno mešanem območju za leto 2017 (Uradni list RS, št. 14/17).

Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov financiranja nalog občine (Uradni list RS, št. 48/17).

Pravilnik o izvajanju sofinanciranja skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave (Uradni list RS, št. 36/18).

Uredba o določitvi podrobnejših namenov porabe in meril za izračun višine sredstev, ki pripadajo posameznim občinam oziroma samoupravnim narodnim skupnostim (Uradni list RS, št. 33/18).

**Sodna praksa**

**Odločitve Ustavnega sodišča RS**

OdlUS št. U-I-217/97 (Uradni list RS, št. 24/1998).

OdlUS št. U-I-269/97 (Uradni list RS, št. 33/1998).