



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 003-03-3/2022/13
v Ljubljani, 6. 7. 2022

Na podlagi prve alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21) je Državni svet Republike Slovenije na 53. seji 6. 7. 2022 sprejel

PREDLOG ZAKONA O FINANCIRANJU POKRAJIN

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

1.1. Temeljna izhodišča

Za decentralizacijo kot splošni pojem je značilno prenašanje nalog z države na druge organizacije, ki niso sestavni del državne uprave, ampak so sorazmerno samostojne. V pravni teoriji se govori o decentralizaciji s pomočjo samouprave. Samouprava v širšem smislu pomeni, da določen krog interesentov sam upravlja s svojimi nalogami. Samouprava je v tem, da se določen krog poslov opravlja prek tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa s strani centralne vlade ali od njej podrejene uprave.¹ Ideja in pravna podlaga decentralizacije je utemeljena na enotnosti celotne sfere oblasti, ki jo predstavljajo centralni državni organi. Država pa lahko del te oblasti oziroma del javnih nalog, in sicer naloge lokalnega (regionalnega) pomena, izroča lokalnim skupnostim, ki naj te naloge opravljajo načeloma samostojno, s svojimi organi, s svojimi sredstvi, vendar pod nadzorstvom centralnih državnih oblasti. Te naloge so lastne oziroma samoupravne naloge lokalnih skupnosti. Na lokalne skupnosti se prenašajo naloge izvajanja lokalnih javnih služb, ki jih morajo lokalne skupnosti izvajati samostojno in s svojimi sredstvi. Drugi krog nalog pa je tisti, ki jih država naloži lokalnim skupnostim, da jih opravljajo zanjo; to so prenesene naloge, ki jih izvajajo organi lokalnih skupnosti. Pri opravljanju teh nalog nastopajo organi lokalnih skupnosti kot nekakšna podaljšana roka državnih organov, vendar pa delujejo pri tem bolj samostojno kot državni organi.²

Zmožnost izvajanja decentraliziranih nalog je precej bolj odvisna od dejanskih kot pa normativnih danosti posamezne lokalne skupnosti. Res je, da se lokalne skupnosti osnujejo na normativni podlagi, vendar ustanavljanje ožjih lokalnih skupnosti večinoma ne sledi načelom racionalnosti, zato moramo ob vprašanju zmožnosti izvajanja javnih storitev na lokalni ravni odpreti tudi razpravo o finančnih sredstvih, ki se namenjajo lokalnim skupnostim za izvajanje navedenih nalog. Če izhajamo iz

¹ Pitamic, L. (1996) Država (Ljubljana: Pravna obzorja).

² Šmidovnik, J. (1995) Lokalna samouprava (Ljubljana: Cankarjeva založba).

tega, je tako nujna razprava o t. i. fiskalni decentralizaciji, ki je v svetu poznana tudi pod pojmom fiskalni federalizem.³

Teorija pravi, da je osnovni namen oblikovanja decentraliziranih enot doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, kot bi bile dosežene, če decentralizacije ne bi bilo. Osnovno raven države se zato razdeli na več nižjih ravni, ki namesto nje opravljajo ponavadi z Ustavo in zakoni določene naloge v javnem interesu. V grobem bi lahko rekli, da je naloga države skrb za makroekonomsko stabilizacijo, nacionalno varnost in preraščevanje dohodka, nižje ravni države (decentralizirane enote) pa prevzemajo tiste naloge, ki jih država zaradi svoje narave ne zmore dovolj učinkovito opravljati. Pri tem mislimo predvsem na dobavo tistih javnih dobrin, katerih poraba je tudi sicer omejena na meje decentralizirane enote.⁴

Glavni dejavnik doseganja višjih stopenj narodnogospodarskih koristi z decentralizacijo je v tem, da se s pomočjo oblikovanja decentraliziranih enot bolj približamo dejanskim potrebam okolja, saj je centralizirana raven upravljanja zaradi informacijske asimetrije v podrejenem položaju glede na posamezne decentralizirane ravni (če ob tem zanemarimo še dodatne dejavnike, kot so na primer politični ali ustavni). Empirične analize so pokazale, da se potreba po decentraliziranih enotah povečuje z demografsko, geografsko, kulturno in ekonomsko raznolikostjo okolja, povpraševanje po lokalnih dobrinah in storitvah pa je cenovno močno neelastično.

Temelje fiskalne decentraliziranosti je na primer že leta 1956 postavil Tiebout s svojim znanim modelom, ki je danes znan kot Tieboutov model. Tiebout tako pravi, da bodo v primeru velike mobilnosti gospodinjstev ta »volila z nogami«, kar pomeni, da bodo družine oziroma posamezniki za svoje bivanje izbrali tisto okolje, ki se bo glede na davke in ponudbo javnih dobrin (proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo z izvajanjem dejavnosti javnih služb) najbolje prilegalo njihovim osebnim »okusom«. Kljub temu pa ne moremo trditi, da ob popolni odsotnosti mobilnosti decentralizacija ne prinaša neto povečanja skupnih koristi. Tako na primer tako imenovani Samuelsonov pogoj izenačevanja vsote mejnih stopenj substitucij in mejnih stroškov pravi, da te variirajo od ene do druge jurisdikcije (na primer stopnja čistoče vode ali zraka v mestu je zagotovo drugačna od tiste na podeželju)⁵.

Decentralizirane fiskalne enote seveda nujno potrebujejo svoje lastne, specifične fiskalne instrumente. Tu se pojavlja vprašanje »pravilne vertikalne javnofinančne (davčne) strukture«. Napačna vertikalna javnofinančna (davčna) struktura ima namreč resne posledice za optimalno porazdelitev proizvodnih virov in povzroča motnje v delovanju ekonomskega sistema.⁶

Teoretična izhodišča, ki se nanašajo na meje in velikost decentraliziranih fiskalnih enot oziroma območij pravijo, da je med njimi treba poiskati ravnotežje med internalizacijo prelivajočih se koristi (oziroma stroškov) in upoštevanjem lokalnih specifičnosti (demografskih, geografskih, kulturnih in ekonomskih). Tako je smiselno oblikovati nekaj ravni enot, na primer:

³ Oates, E. W. (1972) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 32, str. 1120–1149.

⁴ Brezovnik, B. in Oplotnik, Ž. (2003) Fiskalna decentralizacija v Sloveniji (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor).

⁵ Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures: *Journal of Political Science*, 64, str. 416–424.

⁶ McLure, C. (1983) Tax Assignment in Federal Countries (Canberra: Australian National University).

- zaokrožena območja, ki obsegajo mestna središča, v katerih poteka večina ekonomske dinamike, in predmestja, v katerih živijo ustvarjalci te ekonomske dinamike;
- zaokrožena območja, ki obsegajo geografsko zaključene celote, kot so na primer naravni rezervati, visokogorske kmetije, gozdovi in drugi naravni viri;
- raven manjših lokalnih skupnosti, ki svojim prebivalcem omogočajo oblikovati njim lastne skupine potreb, ki jih nato skozi obstoj lokalne skupnosti tudi zadovoljujejo.⁷

Poleg pozitivnih strani decentralizacije obstajajo tudi negativne strani drobljenja večjega območja na manjše decentralizirane enote. Med temi tako imenovanimi pastmi decentralizacije najdemo:

- decentralizacijo in preveliko regulacijo,
- decentralizacijo in drobljenje internega trga,
- decentralizacijo in korupcijo,
- decentralizacijo in ustrezno strukturo virov ter nalog nižjih ravni oblasti,
- decentralizacijo in makroekonomsko koordinacijo ter
- decentralizacijo in (ne)transparentnost.⁸

Da bi dosegli osnovni namen fiskalne decentralizacije, mora biti izpolnjenih nekaj pogojev. Eden glavnih je nedvomno ta, da je decentralizirana enota avtonomna na področju financiranja. To pomeni, da ima na voljo dovolj raznoliko paleto finančnih virov, s katerimi lahko pokriva stroške, ki nastajajo ob dobavi dogovorjenih javnih dobrin svojim prebivalcem. Osnovni finančni viri so tako:

- lastni davki, ki jih predpisuje decentralizirana enota sama oziroma so bili predpisani z zakonom in jih uporabljajo vse decentralizirane enote;
- davčni viri, ki si jih decentralizirana enota deli z državo (t. i. odstopljeni davki);
- nedavčni prihodki različnih oblik (takse, pristojbine, subvencije, drugi lastni prihodki) in
- zadolževanje.⁹

Pri oblikovanju ustrezne vertikalne javnofinančne strukture je zato zelo pomembno, da se upoštevajo značilnosti lokalnih skupnosti, ki so konec koncev tudi davčna baza in pogojujejo višino zbranih sredstev. Ob tem je pomembno, da ima lokalna skupnost v enem delu tudi možnost predpisovanja tako imenovanih lastnih davkov, ki jih oblikuje prav na podlagi informacij, ki jih ima o svojih prebivalcih, njihovem premoženju, moralnih vrednotah, ekonomski moči, navadah in predvsem potrebah. S tem se interna finančna konstrukcija decentralizirane enote lažje zapre, uresniči se načelo njene avtonomnosti in doseže učinek povečane narodnogospodarske koristi.¹⁰ Odgovornost za stabilnost je primarno dodeljena centralni oblasti, deloma tudi zaradi problemov, ki bi nastali v primeru neodvisnosti lokalnih oblasti nad lokalnimi finančnimi viri. Čeprav se mednarodno makroekonomsko okolje spreminja v smeri fiskalne decentralizacije in čeprav imajo decentralizirane lokalne skupnosti v industrijsko razvitih državah pomembno vlogo pri stabilizaciji, je očitno, da je stabilizacijska funkcija v državah v razvoju funkcija centralne oblasti. Ob tem je

⁷ Oates, op. cit.

⁸ Tanzi, V. (2001) Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralisation (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace).

⁹ Brezovnik in Oplotnik, op. cit.

¹⁰ Prav tam.

pomembno omeniti, da je vloga lokalnih skupnosti pri stabilizacijski funkciji v državah v razvoju minimalna. Še več, lokalne skupnosti so pogosto visoko finančno odvisne od centralne oblasti celo v razmeroma decentraliziranih sistemih. Poleg tega pa so v državah v razvoju posebej problematični finančni (davčni) viri lokalnih skupnosti, ki večinoma ne temeljijo na stabilnih davčnih osnovah, kot je na primer premoženje, temveč na virih, ki so odvisni od ekonomskih aktivnosti v lokalni skupnosti, kot so na primer kmetijstva in gospodarstva. Po omenjeni teoriji o fiskalni decentralizaciji je odgovornost za distribucijo, enako kot odgovornost za stabilnost, primarno dodeljena centralni oblasti. To primarno odgovornost centralne oblasti pa lahko opravičimo z naslednjim:

- samo centralna oblast je v položaju, da lahko prerazporeja finančna sredstva od bogatejših na revnejše lokalne skupnosti;
- različni programi redistribucije finančnih sredstev med lokalnimi skupnostmi lahko ustvarjajo več problemov ob pogoju, da so produktivni faktorji visoko mobilni. To pomeni, da se lahko rezidenti in gospodarski subjekti selijo iz revnejših lokalnih skupnosti v bogatejše; lokalne skupnosti stremijo k zbiranju javnih prihodkov po virih, ki so progresivni in enostavni.¹¹

Vloga decentraliziranih lokalnih skupnosti pri funkciji delitve javnofinančnih sredstev (alokacijska funkcija) je precejšnja predvsem, ker ni mogoče poenotiti javnih storitev v vseh lokalnih skupnostih v posamezni državi. Splošno blaginjo v lokalni skupnosti je mogoče doseči le z ustrezno decentralizacijo, saj lahko rezidenti posamezne lokalne skupnosti sami izbirajo med javnimi dobrinami ter finančnimi viri za kritje javnih izdatkov. V primeru enotne ponudbe javnih dobrin se odločitve o kakovosti in učinkovitosti ponudbe sprejemajo na centralni ravni. Tak sistem pa ni blizu prebivalstvu, ki živi na območju posamezne lokalne skupnosti. Prav zato je decentralizacija nujna, ne le zaradi razlik v ponudbi, ampak tudi, ker se odločitve o potrošnji javnih sredstev vežejo na dejanski vir stroškov. Če obstaja v posamezni državi več decentraliziranih lokalnih skupnosti, je večja tudi verjetnost inovacij in izboljšav v ponudbi lokalnih javnih dobrin in storitev.¹²

1.2. Ustavni in mednarodnopravni okvir predloga zakona

S sprejetjem Ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije¹³ so bili spremenjeni 121., 140. in 143. člen Ustave Republike Slovenije¹⁴, ki so podlaga za oblikovanje zakonov, s katerimi bo urejeno oblikovanje območij pokrajin, njihov pravni status, organizacija, naloge in financiranje.¹⁵

Z ustavnim zakonom se v državno ureditev Republike Slovenije umeščajo pokrajine kot samostojen upravnopolitični teritorialni podsistem lokalne samouprave. Določbi 121. in 140. člena Ustave sta odprli proces decentralizacije javne uprave s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti. Na podlagi 143. člena Ustave so pokrajine dobile pravni status samoupravnih lokalnih skupnosti s pravico do pokrajinske samouprave in

¹¹ Smoke, P. (2001) Fiscal decentralisation in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development).

¹² Brezovnik in Oplotnik, op. cit.

¹³ Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/06).

¹⁴ Ustava Republike Slovenije (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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a, v nadaljevanju: Ustava).

¹⁵ Državni zbor RS (2007) Predlog Zakona o financiranju pokrajin, EVA: 2005-1536-0021, št. 00701-7/2007/13, Ljubljana, 24. 5. 2007.

neposredno izvoljenimi predstavniškimi organi. Pokrajine bodo ustanovljene hkrati, na območju cele države, imele bodo isti pravni status in iste naloge v vsej državi. Pokrajine bodo opravljale lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena, ki bodo določene z zakonom. Poleg tega Ustava omogoča prenašanje izvajanja državnih nalog. Ustava določa način sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin z dvotretjinsko večino navzočih poslancev in ob sodelovanju občin.¹⁶

Status samoupravne lokalne skupnosti zagotavlja pokrajini finančno samostojnost. To pomeni, da imajo pokrajine lastne vire financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo oziroma razpolagajo.¹⁷

Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLs),¹⁸ ki ji sledi predlog tega zakona, določa v 9. členu, da so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi razpolagajo v okviru svojih pooblastil. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata Ustava in zakon. Evropska listina priporoča, naj bodo finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, če je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Za zaščito šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih skupnosti na področju njihovih nalog. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, če je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.¹⁹

1.3. Mednarodna primerjava sistemov fiskalne decentralizacije v državah članicah EU²⁰

Vsaka izmed članic EU (EU-28)²¹ ima zasnovan lasten model, strukturo in organizacijo delovanja centralne (državne) ravni upravljanja in svojih lokalnih oblasti (decentraliziranih enot). Fiskalna decentralizacija se tako v vsaki posamezni državi v praksi in teoriji drugače obravnava, kar pomeni, da niti pri dveh državah sistem upravljanja ni popolnoma enak. Neposredna primerjava med seboj zelo različnih sistemov upravljanja, ki bi podala stvaren prikaz stanja fiskalne decentralizacije v posamezni državi v izbranem časovnem obdobju zato predstavlja velik izziv. Z oblikovanjem konceptualnega indeksa fiskalne decentralizacije (v nadaljevanju: KIFD) se poenotijo med seboj sicer različni sistemi fiskalne decentralizacije. S postavitvijo tovrstnih sistemov na skupen imenovalec, KIFD, se omogoči preveritev, kateri izmed sistemov so oblikovani v smeri doseganja višje in kateri v smeri doseganja nižje stopnje učinkovitosti. Prav ugotavljanje stvarne učinkovitosti

¹⁶ Prav tam.

¹⁷ Prav tam.

¹⁸ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 57/96).

¹⁹ Državni zbor RS (2007b) Predlog Zakona o financiranju pokrajin, EVA: 2005-1536-0021, št. 00701-7/2007/13, Ljubljana, 24. 5. 2007.

²⁰ Finžgar, M. (2018) Mednarodna primerjava sistemov fiskalne decentralizacije na podlagi konceptualnega indeksa fiskalne decentralizacije (KIFD) in skladnosti z Evropsko listino o lokalni samoupravi (MELLs): doktorska disertacija (Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor).

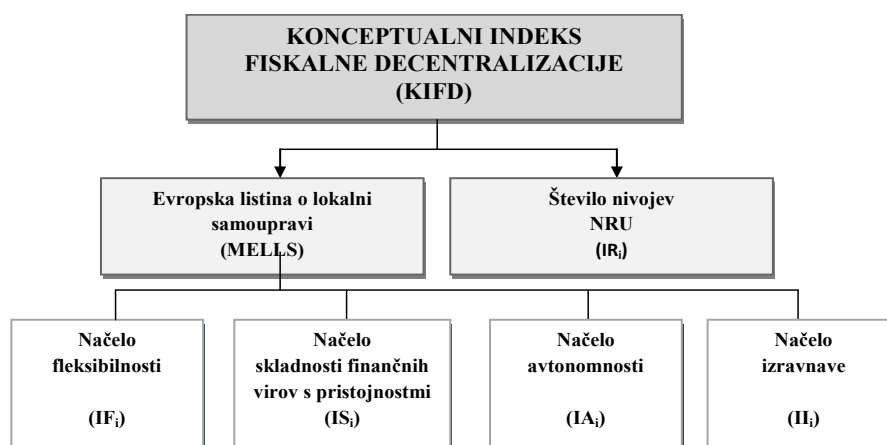
²¹ Študija temelji na primerjavi sistemov 28 držav članic EU, in sicer do izstopa Združenega kraljestva iz EU.

posameznega sistema fiskalne decentralizacije lahko proučevani državi oriše na eni strani njegove prednosti in na drugi njegove pomanjkljivosti (kritične točke). Z zavedanjem teh lahko posamezna država sicer že obstoječi sistem fiskalne decentralizacije ustrezno nadgradi v smeri doseganja večje učinkovitosti.

1.3.1. Sestava konceptualnega indeksa fiskalne decentralizacije (KIFD)

V sestavo KIFD je vključenih pet indikatorjev. Od tega so štirje indikatorji neposreden odraz tistih temeljnih načel MELLSS, ki se nanašajo na finančne vire lokalnih oblasti (decentraliziranih enot). Prav upoštevanje izbranih temeljnih načel MELLSS je osnova za vzpostavitev bolj učinkovitega sistema fiskalne decentraliziranosti v vsaki posamezni državi. Evropske države se med seboj razlikujejo tudi v številu ravni lokalnih oblasti (decentraliziranih enot). Razlike med državami so v številu lokalnih oblasti (decentraliziranih enot) precejšnje, kar je med drugim posledica njihovih različnih predvsem zgodovinskih kot tudi geografskih in kulturnih ozadij. Število lokalnih oblasti (decentraliziranih enot) tako predstavlja peti izbrani indikator KIFD. Najprej je KIFD predstavljen v slikovni obliki, čemur sledi zapis formule s podrobno predstavitevjo vsakega posameznega indikatorja.

Slika: Sestava konceptualnega indeksa fiskalne decentralizacije (KIFD)²²



Kot lahko razberemo, je konceptualni indeks fiskalne decentralizacije (KIFD) sestavljen iz dveh delov, in sicer prvi del predstavljajo kvantificirana temeljna načela MELLSS (indikatorji IF_i , IS_i , IA_i , II_i), medtem ko drugi del KIFD predstavlja število nivojev lokalnih oblasti (decentraliziranih enot) (indikator IR_i).²³ Formulo KIFD zapišemo na naslednji način:

$$KIFD_i = W_1 \times IF_i + W_2 \times IS_i + W_3 \times IA_i + W_4 \times II_i + W_5 \times IR_i$$

pri čemer pomeni:

$KIFD_i$ konceptualni indeks fiskalne decentralizacije i -te države,

W_{1-5} uteži pomembnosti posameznih indikatorjev KIFD, pri čemer je skupna vrednost $W = 1$,

IF_i indikator fleksibilnosti i -te države z vrednostjo 0–1,

²² Finžgar, op. cit.

²³ Izbrano časovno obdobje za izračun posameznih indikatorjev konceptualnega indeksa fiskalne decentralizacije (KIFD) se giblje med letoma 2013 in 2015 ter je odvisno od izbranega segmenta in države v odvisnosti od podatkovnih osnov, ki so bile oziroma so na voljo za posamezne segmente in države.

- IS_i indikator skladnosti finančnih virov lokalnih oblasti s pristojnostmi lokalnih oblasti i-te države z vrednostjo 0–1,
- IA_i indikator avtonomnosti i-te države z vrednostjo 0–1,
- II_i indikator izravnave i-te države z vrednostjo 0–1,
- IR_i indikator števila lokalnih oblasti i-te države z vrednostjo 0–1.

Posamezne indikatorje KIFD s formulo zapišemo na naslednji način:

- IF_i = indikator fleksibilnosti (*načelo fleksibilnosti*):

$$IF_i = \frac{VF_i}{VF_{\max}}$$

pri čemer pomeni:

- IF_i indikator fleksibilnosti i-te države z vrednostjo 0–1,
- VF_i število finančnih virov, ki so na voljo lokalnim oblastem i-te države,
- VF_{max} število vseh identificiranih možnih finančnih virov lokalnih oblasti v analiziranih državah.

Uporaba IF_i omogoča preveritev, koliko finančnih virov je na voljo lokalnim oblastem v proučevani državi (VF_i) glede na število vseh identificirano možnih finančnih virov lokalnih oblasti v vseh proučevanih državah (VF_{max}). Pri tem predpostavimo, da tem bolj se vrednost IF_i za posamezno državo približa 1, tem bolj je proučevani sistem fiskalne decentralizacije v tej državi skladen z *načelom fleksibilnosti* MELLIS.

- IS_i = indikator skladnosti (*načelo skladnosti finančnih virov lokalnih oblasti s svojimi pristojnostmi*):

$$IS_i = \frac{P_i}{O_i}$$

pri čemer pomeni:

- IS_i indikator skladnosti finančnih virov lokalnih oblasti s pristojnostmi lokalnih oblasti i-te države,
- P_i prihodki NRU i-te države (v mrd),
- O_i odhodki NRU i-te države (v mrd).

Uporaba IS_i odgovori na eno izmed ključnih vprašanj proučevanja fiskalne decentralizacije v posamezni državi, in sicer ali država s svojimi finančnimi viri oziroma prihodki, namenjenimi lokalnim oblastem, uspe pokriti vse izkazane

odhodke. Pokritje odhodkov s prihodki najlažje opazujemo skozi kazalnik razmerja med prihodki lokalnih oblasti (P_i) in odhodki lokalnih oblasti (O_i), ki jih proučevane države izkazujejo v opazovanem časovnem obdobju. Ko je vrednost IS_i enaka ali večja od 1, imajo lokalne oblasti na voljo dovolj finančnih sredstev za izvajanje vseh nalog v svoji pristojnosti. Na tem mestu predpostavimo, da če je izračunana vrednost IS_i posamezne države večja od 1, je za to i-to državo vrednost IS_i enaka 1. To pomeni, da ta država v celoti izpolnjuje *načelo skladnosti finančnih virov s pristojnostmi*. V primeru, ko je izračunani IS_i manjši od 1, lokalne oblasti v posamezni državi ne uspejo v opazovanem obračunskem obdobju pokrivati izvajanja vseh nalog v svoji pristojnosti brez pomoči centralne (državne) ravni upravljanja bodisi v obliki transferjev bodisi s prelivanjem sredstev med posameznimi lokalnimi oblastmi (decentraliziranih enot). Prav tako slednje lahko pomeni tudi to, da se morajo lokalne oblasti za namene izvajanja nalog v njihovi pristojnosti zadolžiti, s čimer akumulirajo določen primanjkljaj, kar pa lahko na dolgi rok vpliva na njihovo avtonomnost.

- IA_i = indikator avtonomnosti (*načelo avtonomnosti*):

$$IA_i = \frac{AP_i}{P_i}$$

pri čemer pomeni:

- IA_i indikator avtonomnosti i-te države z vrednostjo 0–1,
- AP_i avtonomni (davčni) prihodki lokalnih oblasti i-te države (v mio),
- P_i prihodki lokalnih oblasti i-te države (v mio).

Z IA_i preverimo, s kolikšnim deležem avtonomnih lastnih finančnih virov lahko lokalne oblasti razpolagajo v posamezni državi. Stopnjo avtonomnosti opazujemo skozi kazalnik razmerja med avtonomnimi (davčnimi) prihodki lokalnih oblasti (AP_i)²⁴ in skupnimi prihodki lokalnih oblasti (P_i), ki so jih lokalne oblasti izkazale v opazovanem časovnem obdobju. Predpostavimo, da tem bolj se vrednost IA_i za posamezno državo približa 1, tem bolj je proučevani sistem fiskalne decentralizacije v tej državi skladen z *načelom avtonomnosti* MELLIS. Če pa posamezna lokalna oblast i-te države ne izkazuje avtonomnih (davčnih) prihodkov, je vrednost IA_i enaka 0.

- II_i = indikator izravnave (*načelo izravnave*):

$$II_i = \frac{T_i}{P_i}$$

²⁴ Davčni prihodki so sestavljeni iz treh podskupin, in sicer davkov na proizvodnjo in uvoz, tekočih davkov na dohodek in premoženje ter davkov na kapital.

pri čemer pomeni:

- I_i indikator izravnave i-te države,
- T_i transferji lokalnim oblastem i-te države (v mio),
- P_i prihodki lokalnih oblasti i-te države (v mio).

Z I_i preverimo, kako pomembno vlogo imajo finančni viri, ki jih lokalne oblasti EU-28 prejmejo z naslova transferjev (T_i) glede na izkazane celotne prihodke lokalnih oblasti i-te države (P_i).²⁵ Pri tem predpostavimo, da tem bolj se vrednost I_i približa 1, tem bolj je proučevani sistem fiskalne decentralizacije v tej državi skladen z *načelom izravnave* Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). To pomeni, da so lokalne oblasti te države upravičene do dodatnih finančnih virov, s katerimi si lahko olajšajo finančno breme za pokrivanje zakonsko predpisanih nalog v svoji pristojnosti.

- IR_i = indikator števila lokalnih oblasti (decentraliziranih enot):

$$IR_i = \frac{R_i}{R_{\max}}$$

pri čemer pomeni:

- IR_i indikator števila lokalnih oblasti i-te države,
- R_i število lokalnih oblasti i-te države,
- R_{\max} največje možno število lokalnih oblasti v analiziranih državah.

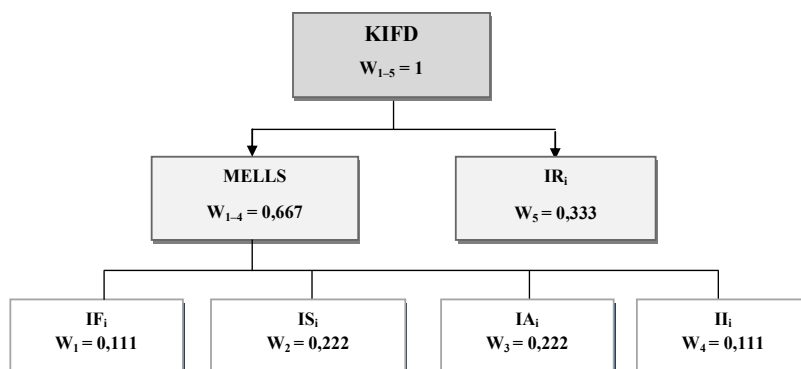
Z IR_i kot sestavnim delom KIFD preverimo, koliko izmed proučevanih držav ima maksimalno število lokalnih oblasti. V kontekstu vključenosti tega indikatorja v KIFD predpostavimo, da tem bolj se vrednost IR_i za posamezno državo približa 1, tem višjo stopnjo decentraliziranosti dosega proučevani sistem fiskalne decentralizacije v tej državi. Naša predpostavka temelji na tretjem odstavku 4. člena MELLS, ki med drugim določa, da naj bi javne naloge izvajale tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. To posledično pomeni, da bolj ko je območje posamezne države razdeljeno na manjše decentralizirane upravne enote oziroma nivoje lokalnih oblasti, tem bolj se je mogoče približati dejanskim potrebam okolja oziroma lokalnim potrebam državljanov.

Pri KIFD so indikatorji v samo formulo KIFD umeščeni glede na utež pomembnosti (W_{1-5}), pri čemer je skupna vrednost uteži pomembnosti vseh indikatorjev enaka 1 ($W = 1$). Slednje je prikazano v nadaljevanju. Rezultat, dobljen z uporabo KIFD, za proučevane države predstavlja določljivo stopnjo fiskalne decentraliziranosti in s tem

²⁵ V skupino transferjev prištevamo druge tekoče transferje, ki jih lokalne oblasti prejmejo s strani centralne (državne) ravni upravljanja, nepovratna investicijska sredstva, ki jih lokalne oblasti prejmejo s strani EU ali kakšnega drugega tujega vira, ter druge kapitalske transferje, kot so darila, zapuščine itd.

orodje za izvedbo neposredne mednarodne primerjave njihovih že obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije.

Slika: Umestitev indikatorjev v KIFD glede na utež pomembnosti²⁶



V KIFD je teža posameznega indikatorja določena na temelju do zdaj usvojenega znanja s področja fiskalne decentralizacije. MELLs je najpomembnejši multilateralni pravni dokument na področju lokalne samouprave v Evropi. Pri zakonodajni ureditvi lokalnih oblasti (decentraliziranih enot) naj bi namreč države članice podpisnice MELLs upoštevale v listini opredeljena temeljna načela. Na tej osnovi je predpostavljeno, da utež pomembnosti izbranih temeljnih načel MELLs v sestavi KIFD znaša več kot polovico, in sicer 0,667 oziroma $\frac{2}{3}$. Vpliv upoštevanja oziroma sledenja temeljnim smernicam MELLs je za posamezno državo bistvenega pomena za doseg kar najprimernejšega nivoja decentraliziranosti na svojem območju in hkrati podlaga za vzpostavitev učinkovitejšega lastnega sistema fiskalne decentraliziranosti v luči večje transparentnosti, boljše razumljivosti in enostavnosti.

Preostalo utež pomembnosti v KIFD v višini 0,333 oziroma $\frac{1}{3}$ predstavlja število lokalnih oblasti. V primerjavi s temeljnimi načeli MELLs je utež pomembnosti tega indikatorja manjša, saj ta prav tako izhaja iz določil MELLs. V tretjem odstavku 4. člena MELLs je namreč med drugim navedeno, da naj bi javne naloge izvajale tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Glede na to, da število lokalnih oblasti vpliva na implementacijo sistema fiskalne decentralizacije v posamezni državi, utež pomembnosti tega indikatorja v KIFD po eni strani ne sme biti zanemarljiva in po drugi strani ne sme presegati uteži pomembnosti temeljnih načel MELLs. Osnova za oblikovanje lokalnih oblasti (decentraliziranih enot) v posamezni državi je namreč prav ta listina.

Nadalje je za vsako izmed izbranih temeljnih načel, vključenih v MELLs, opredeljena utež pomembnosti v KIFD. Pri tem skupen seštevek uteži pomembnosti vseh štirih indikatorjev, ki predstavljajo kvantificirana temeljna načela MELLs, ne presega uteži pomembnosti MELLs v konceptualnem indeksu fiskalne decentralizacije (KIFD) (0,667 oziroma $\frac{2}{3}$). Predpostavljeno je, da temeljni načeli MELLs, kot sta *načelo skladnosti finančnih virov lokalnih oblasti s pristojnostmi lokalnih oblasti* ter *načelo avtonomnosti lokalnih oblasti*, predstavljata večjo težo pomembnosti pri oblikovanju učinkovitega sistema fiskalne decentralizacije v posamezni državi kot preostali dve temeljni načeli (*načelo fleksibilnosti* in *načelo izravnave*). Utež pomembnosti IS_i in IA_i tako v KIFD predstavljata vsaka po 0,222, medtem ko je utež pomembnosti za preostala dva indikatorja, in sicer IF in II_i, ovrednotena po 0,111.

²⁶ Finžgar, op. cit.

Pri načelu skladnosti finančnih virov lokalnih oblasti z njihovimi pristojnostmi (IS_i) se ugotavlja, ali posamezna država s svojimi finančnimi viri oziroma prihodki, namenjenimi lokalnim oblastem, uspe pokriti vse izkazane odhodke teh. V opazovanem časovnem obdobju je namreč prav pokritje vseh odhodkov lokalnih oblasti za opravljanje nalog v njihovi pristojnosti z izkazanimi prihodki temelj za oblikovanje učinkovitega in hkrati vzdržnega sistema fiskalne decentralizacije vsake posamezne države. Ista utež pomembnosti v KIFD je pripisana tudi *načelu avtonomnosti lokalnih oblasti*.

Načelo avtonomnosti lokalnih oblasti pravi, da so lokalne oblasti upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo in avtonomno predpisujejo davke ter davščine (9. člen MELLs). Pri tem kot avtonomen lastni finančni vir lokalnih oblasti poimenujemo tisti vir, za katerega lahko lokalne oblasti v posamezni državi določijo davčno stopnjo in (ali) davčno olajšavo brez posvetovanja s centralno (državo) ravniyo upravljanja. Z IA_i se tako ugotavlja, s kolikšnim deležem avtonomnih lastnih finančnih virov lokalnih oblasti v posamezni državi razpolaga. Vprašanje avtonomnosti, ki velja za eno ključnih vprašanj proučevanja fiskalne decentralizacije, je prav tako pomemben dejavnik vzpostavitve učinkovitega sistema fiskalne decentralizacije v vsaki posamezni državi.

Po drugi strani pa manjšo utež pomembnosti v sestavi KIFD pripišemo *načelu fleksibilnosti* (IF_i) ter *načelu izravnave* (II_i). Pri izračunu posameznih indikatorjev KIFD, čigar vrednosti so podrobneje predstavljene v nadaljevanju, je namreč ugotovljeno, da tudi če država v posameznem časovnem obdobju izkazuje eno izmed najvišjih vrednosti IF_i (visoko število različnih finančnih virov, ki so na voljo lokalnim oblastem), to še ne pomeni, da z vsemi prihodki uspe v celoti pokriti vse izkazane odhodke (na primer Belgija). Prav tako ugotavljamo, da tudi če država izkazuje eno izmed najvišjih vrednosti II_i (transferji NRU predstavljajo pomemben delež v njihovih skupnih prihodkih), to še ne pomeni, da v opazovanem časovnem obdobju njene lokalne oblasti izkazujejo več prihodkov od odhodkov (na primer Malta, Nizozemska, Združeno kraljestvo, Litva, Belgija, Poljska, Danska, Estonija). Posledično se morajo lokalne oblasti teh držav za namene izvajanja nalog v svoji pristojnosti zadolžiti. Na tak način akumulirajo določen primanjkljaj, kar pa lahko na dolgi rok vpliva na njihovo avtonomnost.

V KIFD je tako vključenih skupno pet indikatorjev, od katerih štirje predstavljajo kvantificirana temeljna načela MELLs, s čimer lahko potrdimo obstoj neposredne povezave med KIFD in temeljnimi načeli MELLs. KIFD tako predstavlja skupen imenovalec izvedbe neposredne mednarodne primerjave sistemov fiskalne decentralizacije, čigar rezultat v obliki določljivih stopenj fiskalne decentraliziranosti proučevanih držav služi kot podlaga za presojo doseganja stvarne učinkovitosti že obstoječih sistemov.

Dobljene stopnje fiskalne decentraliziranosti EU-28 z uporabo KIFD prikazuje tabela v nadaljevanju.

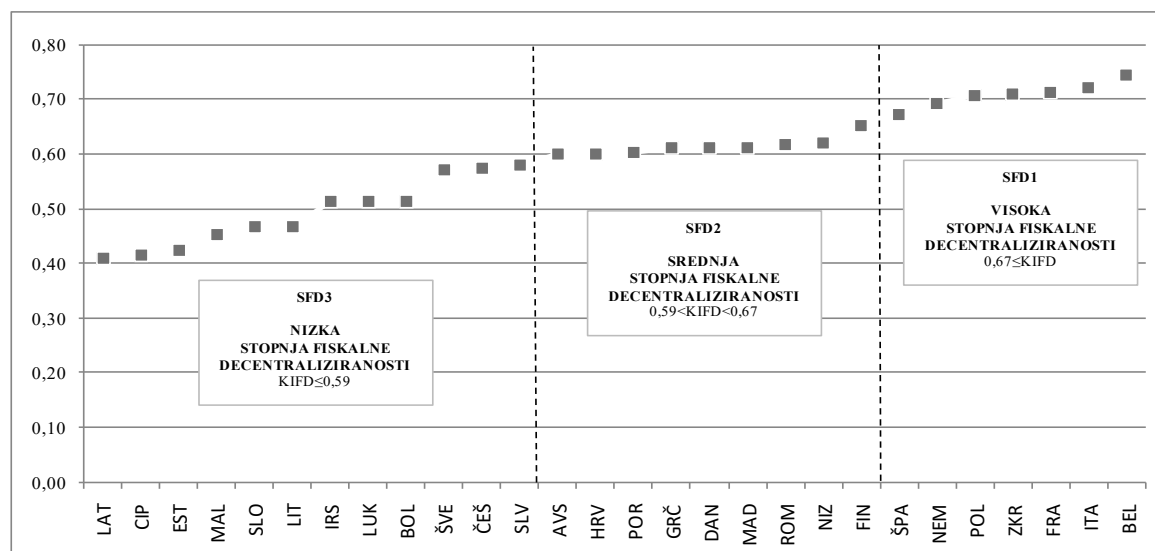
Tabela: Izračun stopenj fiskalne decentraliziranosti EU-28 s konceptualnim indeksom fiskalne decentralizacije (KIFD)²⁷

Države	W1	IFi	W2	ISi	W3	IAi	W4	Ii	W5	IRi	KIFD
BEL	0,11	0,91	0,22	0,99	0,22	0,10	0,11	0,63	0,33	1,00	0,75
ITA	0,11	0,91	0,22	1,00	0,22	0,07	0,11	0,45	0,33	1,00	0,72
FRA	0,11	0,82	0,22	0,96	0,22	0,17	0,11	0,34	0,33	1,00	0,71
ZKR	0,11	0,73	0,22	0,99	0,22	0,00	0,11	0,69	0,33	1,00	0,71
POL	0,11	0,82	0,22	0,99	0,22	0,00	0,11	0,57	0,33	1,00	0,71
NEM	0,11	0,91	0,22	1,00	0,22	0,04	0,11	0,27	0,33	1,00	0,69
ŠPA	0,11	0,82	0,22	0,95	0,22	0,00	0,11	0,35	0,33	1,00	0,67
FIN	0,11	0,73	0,22	0,96	0,22	0,41	0,11	0,30	0,33	0,70	0,65
NIZ	0,11	0,82	0,22	0,98	0,22	0,00	0,11	0,70	0,33	0,70	0,62
ROM	0,11	0,64	0,22	1,00	0,22	0,00	0,11	0,84	0,33	0,70	0,62
MAD	0,11	0,73	0,22	1,00	0,22	0,00	0,11	0,68	0,33	0,70	0,61
DAN	0,11	0,82	0,22	1,00	0,22	0,01	0,11	0,57	0,33	0,70	0,61
GRČ	0,11	0,73	0,22	1,00	0,22	0,00	0,11	0,68	0,33	0,70	0,61
POR	0,11	0,91	0,22	1,00	0,22	0,00	0,11	0,42	0,33	0,70	0,60
HRV	0,11	0,73	0,22	1,00	0,22	0,00	0,11	0,58	0,33	0,70	0,60
AVS	0,11	0,91	0,22	1,00	0,22	0,04	0,11	0,31	0,33	0,70	0,60
SLV	0,11	0,73	0,22	1,00	0,22	0,01	0,11	0,38	0,33	0,70	0,58
ČEŠ	0,11	0,73	0,22	1,00	0,22	0,00	0,11	0,35	0,33	0,70	0,57
ŠVE	0,11	0,82	0,22	0,99	0,22	0,00	0,11	0,25	0,33	0,70	0,57
BOL	0,11	0,73	0,22	1,00	0,22	0,09	0,11	0,82	0,33	0,30	0,51
LUK	0,11	0,73	0,22	1,00	0,22	0,23	0,11	0,54	0,33	0,30	0,51
IRS	0,11	0,82	0,22	1,00	0,22	0,19	0,11	0,53	0,33	0,30	0,51
LIT	0,11	0,73	0,22	0,97	0,22	0,00	0,11	0,64	0,33	0,30	0,47
SLO	0,11	0,82	0,22	0,98	0,22	0,06	0,11	0,41	0,33	0,30	0,47
MAL	0,11	0,27	0,22	0,98	0,22	0,00	0,11	0,93	0,33	0,30	0,45
EST	0,11	0,55	0,22	0,96	0,22	0,01	0,11	0,45	0,33	0,30	0,42
CIP	0,11	0,46	0,22	1,00	0,22	0,00	0,11	0,39	0,33	0,30	0,42
LAT	0,11	0,55	0,22	0,95	0,22	0,00	0,11	0,34	0,33	0,30	0,41
Skupaj EU-28	0,11	0,74	0,22	0,99	0,22	0,05	0,11	0,51	0,33	0,65	0,59

Na podlagi izračunanih stopenj fiskalne decentraliziranosti proučevanih držav s KIFD ugotavljamo, da najvišjo stopnjo fiskalne decentraliziranosti izmed vseh EU-28 izkazujejo države, kot so Belgija (0,75), Italija (0,72), Francija (0,71), Združeno kraljestvo (0,71) ter Poljska (0,71). Po drugi strani pa najnižjo stopnjo fiskalne decentraliziranosti izkazujejo Latvija (0,41), Ciper (0,42), Estonija (0,42), Malta (0,45) ter Slovenija (0,47). Predpostavimo, da tem bolj se vrednost KIFD za posamezno državo približa 1, tem višjo stopnjo fiskalne decentraliziranosti proučevani sistem fiskalne decentralizacije v tej državi dosega. Mejno vrednost med državami z visoko stopnjo fiskalne decentraliziranosti (skupina fiskalne decentraliziranosti 1, v nadaljevanju SFD1) in državami s srednjo stopnjo fiskalne decentraliziranosti (skupina fiskalne decentraliziranosti 2, v nadaljevanju SFD2) predstavlja 0,67. Države, pri katerih je vrednost KIFD enaka ali manjša od izračunanega povprečja vrednosti KIFD vseh EU-28 (0,59), umestimo v skupino držav z nizko stopnjo fiskalne decentraliziranosti (skupina fiskalne decentraliziranosti 3, v nadaljevanju SFD3). Umestitev proučevanih držav v eno izmed skupin (SFD1, SFD2 oziroma SFD3) glede na vrednost njihovega KIFD prikazuje tabela v nadaljevanju.

²⁷ EUROSTAT 2013–2015, Finžgar, op. cit.

Slika: Stopnja fiskalne decentraliziranosti EU-28 glede na vrednost KIFD²⁸



V okviru analize je predpostavljeno, da KIFD predstavlja model realnega stanja in je sestavljen iz takšnih parametrov (indikatorjev), katerih vrednost se lahko v različno opazovanih časovnih obdobjih spreminja. Velja dodati še eno predpostavko, in sicer obstoječi sistem fiskalne decentralizacije v posamezni državi dosega tem višjo stopnjo stvarne učinkovitosti, če je odraz visoke stopnje fiskalne decentraliziranosti in visoke stopnje skladnosti s smernicami MELLSS. Z uporabo KIFD je izvedena neposredna mednarodna primerjava različnih sistemov fiskalne decentralizacije EU-28. Za proučevane države je tako prikazan rezultat v obliki določljivih stopenj fiskalne decentraliziranosti, ki služi kot podlaga za presojo doseganja stvarne učinkovitosti že obstoječih sistemov fiskalne decentraliziranosti. Glede na to, da med KIFD in kvantificiranimi temeljnimi načeli MELLSS obstaja neposredna povezava, že sami indikatorji KIFD nakazujejo bodisi na večjo bodisi na manjšo skladnost njihovih sistemov fiskalne decentralizacije z izbranimi temeljnimi načeli MELLSS.

Na podlagi izvedene neposredne mednarodne primerjave različnih sistemov fiskalne decentralizacije EU-28 je ugotovljeno, da KIFD predstavlja ustrezno orodje za izvedbo neposredne in ne zgolj posredne mednarodne primerjave. Pri tem pa omogoča merjenje učinkovitosti že obstoječih sistemov fiskalne decentraliziranosti posameznih držav, saj obstaja neposredna povezava med KIFD in temeljnimi načeli MELLSS.

MELLSS velja za temeljni multilateralni pravni instrument na področju lokalne samouprave v Evropi. Države so se s podpisom listine zavezale, da bodo v listini opredeljena temeljna načela oziroma smernice upoštevale pri zakonodajni ureditvi lokalne samouprave v lastni državi in jim hkrati sledile z namenom dosega kar najprimernejšega nivoja decentraliziranosti. Pri tem pa državljanom obstoječi sistemi fiskalne decentralizacije velikokrat ne zagotavljajo optimalnih koristi. Predpostavimo, da obstoječi sistemi fiskalne decentralizacije v proučevanih državah članicah podpisnicah MELLSS praviloma služijo kot t. i. servis uporabnikom in so posledično odraz velike neskladnosti s sprejetimi temeljnimi načeli MELLSS.

²⁸ Finžgar, op. cit.

Kateri izmed že obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije proučevanih držav so oblikovani v smeri doseganja visoke skladnosti in kateri v smeri doseganja nizke skladnosti z izbranimi temeljnimi načeli MELLs, je preverjeno z uporabo ustreznega skupnega imenovalca za izvedbo neposredne mednarodne primerjave tovrstnih sistemov – KIFD.

V nadaljevanju smo na podlagi izračunanih vrednosti vsakega izmed indikatorjev KIFD EU-28 umestili v eno izmed skupin glede na doseženo stopnjo skladnosti s proučevanim temeljnim načelom MELLs oziroma stopnje decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti.

V prvo skupino (skupina 1, v nadaljevanju S1) so uvrščene tiste države, ki glede na vrednost indikatorja dosegajo visoko stopnjo skladnosti s proučevanim temeljnim načelom MELLs oziroma visoko stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti, v drugo skupino (skupina 2, v nadaljevanju S2) države s srednjo stopnjo skladnosti s proučevanim temeljnim načelom MELLs oziroma srednjo stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti in v tretjo skupino (skupina 3, v nadaljevanju S3) države z nizko stopnjo skladnosti s proučevanim temeljnim načelom MELLs oziroma nizko stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti. Pri posameznih indikatorjih KIFD so mejne vrednosti za umestitev proučevane države v S1, S2 oziroma S3 naslednje:

- IF_i :
S1: $IF_i = 0,909$
S2: $0,744 \leq IF_i < 0,909$
S3: $IF_i < 0,744$

- IS_i :
S1: $IS_i = 1,000$
S2: $0,990 \leq IS_i < 1,000$
S3: $IS_i < 0,990$

- IA_i :
S1: $0,082 < IA_i$
S2: $0 < IA_i \leq 0,082$
S3: $IA_i = 0$

- II_i :
S1: $0,419 < II_i$
S2: $0,340 < II_i \leq 0,419$
S3: $II_i \leq 0,340$

- IR_i :
S1: $IR_i = 1,000$
S2: $IR_i = 0,700$

S3: $IR_i = 0,300$

Predpostavimo, da je vrednost umestitve države v S1 pri vsakem izmed indikatorjev vredna 3 točke, v S2 2 točki in v S3 1 točko. To pomeni, da čim višja je vrednost posamezne države glede na ovrednoteno število točk, tem višjo stopnjo skladnosti s proučevanimi temeljnimi načeli MELLs oziroma stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti proučevani sistem fiskalne decentralizacije v tej državi dosega.

Kot mejno vrednost med državami z visoko stopnjo skladnosti s proučevanimi temeljnimi načeli MELLs oziroma visoko stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti (visoka skladnost obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije s smernicami MELLs 1, v nadaljevanju SSM1) in državami s srednjo stopnjo skladnosti s proučevanimi temeljnimi načeli MELLs oziroma srednjo stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti (srednja skladnost obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije s smernicami MELLs 2, v nadaljevanju SSM2) predstavljajo države, umeščene pri večini indikatorjev (pri skupno štirih od petih) v S1. Države, pri katerih je vrednost skupnih točk umestitve v eno izmed skupin (S1, S2, S3) enaka ali manjša od izračunanega povprečja vseh vrednosti točk EU-28 (9,8), uvrstimo v skupino držav z nizko stopnjo skladnosti s proučevanimi temeljnimi načeli MELLs oziroma nizko stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti (nizka skladnost obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije s smernicami Evropske listine lokalne samouprave (MELLs) 3, v nadaljevanju SSM3). Umestitev EU-28 v eno izmed treh skupin (SSM1, SSM2 oziroma SSM3) prikazuje tabela v nadaljevanju.

Tabela: Umestitev EU-28 v eno izmed treh skupin (SSM1, SSM2, SSM3)²⁹

Države	IF _i	IS _i	IA _i	II _i	IR _i	S1	S2	S3	Skupaj	Skupina
ITA	S1	S1	S2	S1	S1	12	2	0	14	SSM1
BEL	S1	S2	S1	S1	S1	12	2	0	14	SSM1
NEM	S1	S1	S2	S3	S1	9	2	1	12	SSM2
IRS	S2	S1	S1	S1	S3	9	2	1	12	SSM2
BOL	S3	S1	S1	S1	S3	9	0	2	11	SSM2
LUK	S3	S1	S1	S1	S3	9	0	2	11	SSM2
AVS	S1	S1	S2	S3	S2	6	4	1	11	SSM2
POR	S1	S1	S3	S2	S2	6	4	1	11	SSM2
HRV	S3	S1	S2	S1	S2	6	4	1	11	SSM2
DAN	S2	S2	S2	S1	S2	3	8	0	11	SSM2
SLV	S3	S1	S2	S2	S2	3	6	1	10	SSM2
FRA	S2	S3	S1	S3	S1	6	2	2	10	SSM2
GRC	S3	S1	S3	S1	S2	6	2	2	10	SSM2
POL	S2	S3	S3	S1	S1	6	2	2	10	SSM2
ROM	S3	S1	S3	S1	S2	6	2	2	10	SSM2
MAD	S3	S1	S3	S1	S2	6	2	2	10	SSM2
ZKR	S3	S2	S3	S1	S1	6	2	2	10	SSM2
CES	S3	S1	S3	S2	S2	3	4	2	9	SSM3
NIZ	S2	S3	S3	S1	S2	3	4	2	9	SSM3
SPA	S2	S3	S3	S2	S1	3	4	2	9	SSM3
CIP	S3	S1	S3	S2	S3	3	2	3	8	SSM3
EST	S3	S3	S2	S1	S3	3	2	3	8	SSM3
FIN	S3	S3	S1	S3	S2	3	2	3	8	SSM3
SVE	S2	S2	S3	S3	S2	0	6	2	8	SSM3
SLO	S2	S3	S2	S2	S3	0	6	2	8	SSM3
LIT	S3	S3	S3	S1	S3	3	0	4	7	SSM3
MAL	S3	S3	S3	S1	S3	3	0	4	7	SSM3
LAT	S3	S3	S3	S3	S3	0	0	5	5	SSM3
EU-28									9,8	

Kot lahko razberemo iz tabele zgoraj, sta zgolj 2 od EU-28 pri skupno štirih od petih indikatorjev konceptualnega indeksa fiskalne decentralizacije (KIFD) uvrščeni v S1. Italija in Belgija tako posledično dosegata visoko skladnost svojih obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije s smernicami MELLs (SSM1). Po drugi strani pa skupno 11 od EU-28 uvrstimo v SSM3 glede na število točk umestitve v S1, S2 oziroma S3. Te države navkljub podpisu MELLs in zavezi, da bodo upoštevale v listini opredeljena temeljna načela oziroma smernice pri zakonodajni ureditvi in delovanju svojih lokalnih oblasti, teh ne spoštujejo. Glede na izkazano nizko skladnost obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije s smernicami MELLs so te države precej oddaljene od vzpostavitve učinkovitega obstoječega sistema fiskalne decentralizacije.

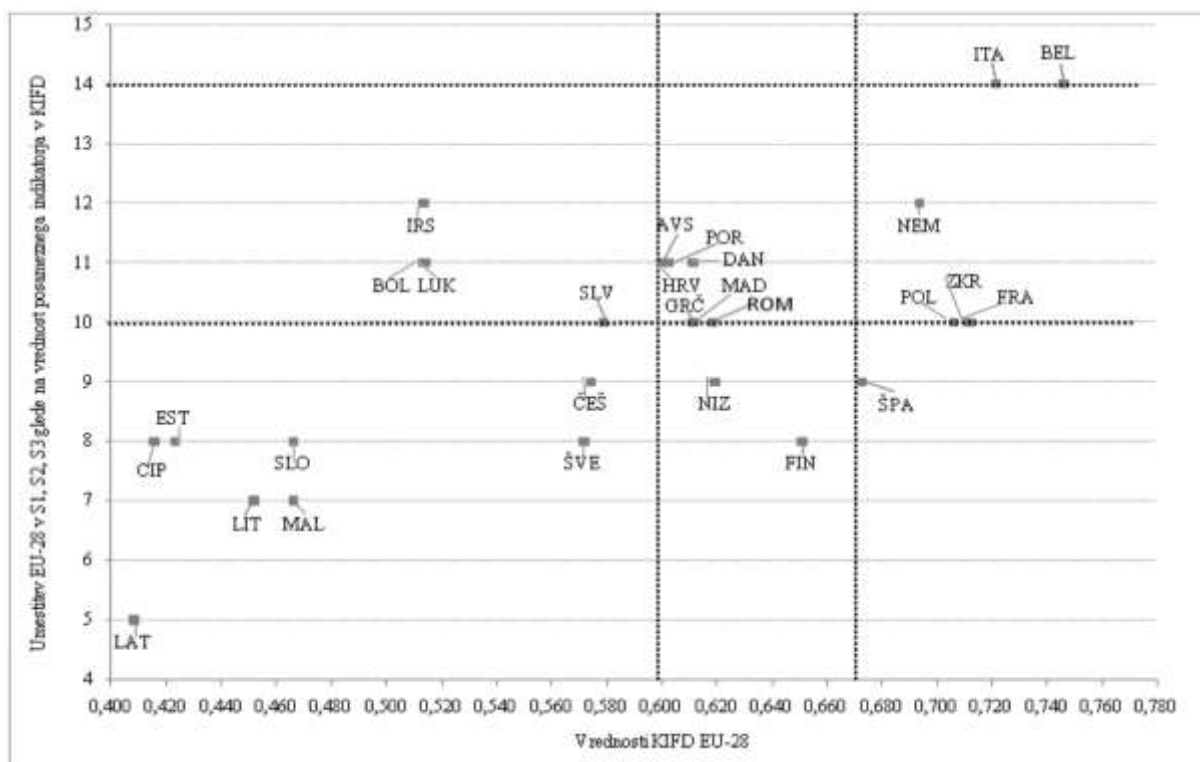
26 od skupno 28 držav uvrstimo v SSM2 (15 držav) oziroma SSM3 (11 držav). To posledično pomeni, da proučevani sistemi fiskalne decentralizacije teh držav niso v celoti skladni s smernicami MELLs. Prav tako tudi za Italijo in Belgijo navkljub umestitvi v SSM1 ne moremo pritrditi, da sta njuna obstoječa sistema fiskalne decentralizacije v celoti skladna z opazovanimi temeljnimi načeli MELLs. Obe državi sta namreč pri enem izmed indikatorjev KIFD uvrščeni v S2, in sicer Italija pri IA_i ter Belgija pri IS_i. Na podlagi teh ugotovitev lahko posamezna država zazna šibkost lastnega sistema fiskalne decentralizacije in sprejme določene korake za njegovo nadgradnjo v smeri večje učinkovitosti.

²⁹ Finžgar, op. cit.

Ugotavljamo, da sistemi fiskalne decentralizacije primerjanih držav članic podpisnic MELLs v obstoječi obliki niso v celoti skladni z izbranimi načeli MELLs, kar posledično pomeni možnost za njihovo nadgradnjo v smeri večje učinkovitosti.

Ena izmed najpomembnejših predpostavk mednarodne primerjave sistemov fiskalne decentralizacije je predpostavka glede doseganja stvarne učinkovitosti, in sicer obstoječi sistem fiskalne decentralizacije v posamezni državi dosega tem višjo stopnjo stvarne učinkovitosti, če je odraz visoke stopnje fiskalne decentraliziranosti in visoke skladnosti s smernicami MELLs. V nadaljevanju bomo tako preverili, ali je posamezna država, ki je glede na vrednost KIFD uvrščena v SFD1, prav tako uvrščena v SSM1 glede na doseženo stopnjo skladnosti s posameznimi temeljnimi načeli MELLs oziroma stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti (decentraliziranih enot).

Slika: Doseganje stvarne učinkovitosti obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije EU-28³⁰



Kot lahko razberemo, so na horizontalni osi EU-28 uvrščene v eno izmed skupin (SFD1, SFD2, SFD3) glede na mejne vrednosti KIFD. Država je v SFD1 uvrščena, če je vrednost KIFD enaka ali večja od 0,67, v SFD2, če je vrednost KIFD manjša od 0,67 in večja ali enaka 0,59, ter v SFD3, če je vrednost KIFD manjša od 0,59; medtem ko so na vertikalni osi EU-28 uvrščene v eno izmed skupin (SSM1, SSM2, SSM3) glede na ovrednotenje doseganja stopnje skladnosti s posameznimi temeljnimi načeli MELLs oziroma stopnje decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti (decentraliziranih enot).

Že ob hitrem pregledu EU-28 opazimo, da Italija in Belgija izkazujeta visoko stopnjo stvarne učinkovitosti obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije, saj sta odraz

³⁰ Lastni izračun; Finžgar, op. cit.

visoke stopnje fiskalne decentraliziranosti (SFD1) ter visoke skladnosti s smernicami MELLs (SSM1). Po drugi strani pa države, kot so Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Malta, Slovenija in Švedska, izkazujejo nizko stopnjo stvarne učinkovitosti obstoječih sistemov fiskalne decentraliziranosti, saj so glede na vrednost KIFD uvrščene v SFD3, prav tako pa dosežajo nizko stopnjo skladnosti s smernicami MELLs (SSM3). Države, ki izkazujejo srednjo stopnjo stvarne učinkovitosti, so Avstrija, Danska, Grčija, Hrvaška, Madžarska, Portugalska in Romunija. Te države so glede na vrednost konceptualnega indeksa fiskalne decentralizacije (KIFD) uvrščene v SFD2 ter glede na izkazano srednjo stopnjo skladnosti s smernicami MELLs v SSM2. Na tej podlagi lahko za skupno 17 držav od vseh EU-28 potrdimo, da so glede na stopnjo fiskalne decentraliziranosti (vrednost KIFD) in doseženo stopnjo skladnosti s temeljnimi načeli MELLs oziroma stopnjo decentraliziranosti glede na število lokalnih oblasti (decentraliziranih enot) uvrščene v isto skupino po izkazani stopnji skladnosti v opazovanem časovnem obdobju, in sicer SFD1 in SSM1 (2 državi), SFD 2 in SSM2 (7 držav) ter SFD3 ter SSM3 (8 držav).

Ugotavljamo, da države, kot so Francija, Nemčija, Poljska in Združeno kraljestvo, dosežajo visoko stopnjo fiskalne decentraliziranosti glede na vrednost KIFD (SFD1), medtem ko dosežajo srednjo stopnjo skladnosti s smernicami MELLs (SSM2). Za te države lahko pritrdimo, da je potencial njihovih obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije za doseg visoke stopnje stvarne učinkovitosti velik, če bi odpravile določene pripoznane pomanjkljivosti tovrstnih sistemov. Pomanjkljivosti že obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije se lahko odpravijo, če država pri določenih indikatorjih, ki sestavljajo KIFD, namesto nizke izkaže srednjo ali visoko stopnjo skladnosti s proučevanimi temeljnimi načeli Evropske listine lokalne samouprave (MELLs). Tako je na primer Združeno kraljestvo uvrščeno v S3 pri IF_i, Francija in Poljska pri IS_i, Poljska in Združeno kraljestvo pri IA_i ter Nemčija in Francija pri II_i.

Nizozemska in Finska sta državi, ki sta glede na vrednost KIFD uvrščeni v SFD2 ter glede na doseženo stopnjo skladnosti s smernicami MELLs v SSM3. Ti dve državi sta tako precej oddaljeni od doseganja visoke stopnje stvarne učinkovitosti. Obe državi izkazujeta nizko stopnjo skladnosti z *načelom skladnosti finančnih virov NRU z njihovimi pristojnostmi* (IS_i). Poleg tega je Nizozemska tudi glede na vrednost IA_i uvrščena v S3, medtem ko Finska izkazuje nizko stopnjo skladnosti z *načelom fleksibilnosti* (IF_i) ter *načelom izravnave* (II_i).

Države, kot so Bolgarija, Irska, Luksemburg in Slovaška, so glede na vrednost KIFD uvrščene v SFD3 ter glede na doseženo stopnjo skladnosti s proučevanimi temeljnimi načeli MELLs v SSM2. Posledično so tudi te države oddaljene od dosega visoke stopnje stvarne učinkovitosti svojih že obstoječih sistemov fiskalne decentralizacije.

Država, ki izmed vseh EU-28 najbolj izstopa pri preveritvi stopnje stvarne učinkovitosti, je Španija. Glede na vrednost KIFD je namreč uvrščena v SFD1, medtem ko je glede na vrednost točk doseganja skladnosti s posameznimi indikatorji KIFD uvrščena v SSM3. Navkljub temu, da je Španija s trinivojsko strukturo lokalnih oblasti in posledično uvrščena v S1 pri IR_i, z nekaterimi temeljnimi načeli MELLs še vedno izkazuje nizko stopnjo skladnosti, in sicer z *načelom skladnosti finančnih virov lokalnih oblasti s pristojnostmi lokalnih oblasti* (IS_i) ter *načelom avtonomnosti lokalnih oblasti* (IA_i).

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Namen uvedbe pokrajin je funkcionalna decentralizacija upravljanja v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljajo samostojno, v skladu z Ustavo in zakoni, v korist svojih prebivalcev in usklajeno z načeli lokalne samouprave. Prenosu nalog iz državne v pokrajinsko pristojnost mora slediti fiskalna decentralizacija v skladu z načelom koneksitete, katerega temeljna vsebina je določitev virov financiranja v sorazmerju z nalogami pokrajin.³¹

Cilji predlagane ureditve financiranja pokrajin so zagotovitev sorazmernosti virov financiranja in nalog pokrajin, finančna samostojnost pokrajin, določitev ustreznih meril za zagotavljanje sredstev iz državnega proračuna pokrajinam, ki z lastnimi sredstvi ne morejo pokrivati financiranja nalog, in zagotovitev proračunskih sredstev za financiranje opravljanja prenesenih nalog iz države na pokrajine.

2.2. Načela

Predlog zakona temelji na ustavnih načelih lokalne samouprave in na izhodiščih financiranja regionalnih oblasti, ki so se izoblikovala v okviru Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope in priporočilih Odbora ministrov državam članicam o finančnih virih lokalnih in regionalnih oblasti (Rec(2005)1), katerih vsebina se nanaša na načela, vire financiranja, transferje, finančno izravnavo in zadolževanje. V skladu s temi izhodišči mora sistem financiranja pokrajinam zagotoviti vnaprej predviden znesek dohodkov, ki ustrezajo njihovim pristojnostim in jim omogočajo izvajanje lastne politike. Viri morajo biti raznovrstni in prilagodljivi, tako da je zagotovljeno njihovo prilagajanje stroškom financiranja pristojnosti in splošnemu gospodarskemu razvoju. Sistem mora zagotoviti, da pokrajine financirajo naloge iz izvirne pristojnosti predvsem z lastnimi prihodki, s katerimi lahko samostojno razpolagajo. Delež pokrajin v splošnih davkih, določen z Ustavo ali zakonom, predstavlja lastni vir prihodkov. Zagotovljeni morajo biti ustrezni postopki za posvetovanje pokrajin o pravilih in ureditvah porazdelitve takih virov. Uvede naj se mehanizem finančne izravnave, ki upošteva potencialne vire prihodkov in naloge pokrajin, s ciljem harmonizacije življenjskih standardov prebivalcev različnih pokrajin. Finančni transferji in deljeni davki morajo biti urejeni z vnaprej določenimi pravili, ki temeljijo na objektivnih kriterijih in so hkrati dovolj prožni, da se prilagajajo dejanskim potrebam pokrajin. Pokrajine naj imajo v skladu z zakonskimi mejami dostop do trga kapitala, kjer se lahko zadolžujejo za kritje investicij, če izkažejo sposobnost vračanja posojil iz lastnih prihodkov.³²

Sofinanciranje nalog, programov in investicij pokrajin iz državnega proračuna po tem predlogu zakona sledi načelu širše javne koristi in spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.³³ Ureditev obveznega financiranja prenesenih nalog na pokrajine s strani države sledi ustavnemu načelu obveznega financiranja nalog, kot je določeno v tretjem odstavku 143. člena Ustave. Načelo enakosti pred zakonom pa se izraža v pravici prebivalcev Republike Slovenije oziroma pokrajin do

³¹ Državni zbor RS (2007) Predlog Zakona o financiranju pokrajin, EVA: 2005-1536-0021, št. 00701-7/2007/13, Ljubljana, 24. 5. 2007.

³² Prav tam.

³³ Prav tam.

enakopravnega financiranja nalog, ki jih morajo izvajati pokrajine za svoje prebivalce na podlagi zakona.

Pristojnosti posameznih državnih organov v zvezi s financiranjem pokrajin in nadzorom nad tem so v predlogu zakona določene v skladu z načeli: pravne države, delitve oblasti med osrednjimi državnimi organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter avtonomije lokalne samouprave. V skladu s temi načeli so dovoljeni le tisti ukrepi državnih organov, ki temeljijo na z zakonom določenih razmerjih med njimi in organi pokrajine.³⁴

2.3. Poglavitne rešitve

Predlog zakona določa vire financiranja pokrajin. To so prihodki od dela dohodnine, davka na dohodek pravnih oseb in drugi davčni viri, določeni z zakoni, s katerimi se bodo prenesle naloge v pristojnost pokrajin, ter drugi viri, kot so plačila za storitve javnih služb, prihodki od premoženja, dodatna sredstva države in skladov Evropske unije ter zadolževanje.³⁵

Predlog zakona ureja zadolževanje pokrajin na način, da se lahko pokrajina zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, razen če s tem predlogom ni določeno drugače. Predlog uvaja omejitev, da se lahko pokrajina zadolži za investicije samo v Republiki Sloveniji, in sicer s črpanjem sredstev posojil pri državnem proračunu, javnih skladih, bankah in hranilnicah. Pokrajina se lahko zadolži tudi pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma pokrajine. Uvaja se še zahteva, da mora pokrajina pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje finančnega ministra. Predlog poleg tega določa največji obseg možnega zadolževanja pokrajine, iz česar izhaja omejitev 10 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov pokrajinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja. Pokrajina lahko pod določenimi pogoji na podlagi soglasja finančnega ministra s črpanjem posojil pridobiva sredstva za vračilo dolga pokrajine pred njegovo dospelostjo. Pokrajina ne sme prevzeti dolga, lahko pa izdaja poročila pod določenimi pogoji.

Predlog zakona ureja financiranje prenesenih nalog posebej. Gre za posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih država z zakonom prenese pokrajinam v opravljanje. Za te naloge država zagotavlja financiranje. V skladu z načrtovanim obsegom prenesenih nalog, predvsem upravnih nalog iz državne pristojnosti, določa predlog zakona merila za ugotovitev obsega financiranja prenesenih nalog pokrajine, ugotovitev skupne višine sredstev in deleža posamezne pokrajine ter način zagotovitve oziroma nakazovanja sredstev pokrajini.³⁶

Financiranje nalog iz izvirne pristojnosti pokrajine – to je nalog, ki so z zakonom opredeljene kot lokalne zadeve širšega pomena, in nalog regionalnega pomena, ki jih določa zakon – temelji na ugotovitvi obsega sredstev za financiranje teh nalog na prebivalca v državi in na izračunu primerne porabe posamezne pokrajine. Za izračun primerne porabe pokrajine se upoštevajo naslednji sestavni deli enačbe:

³⁴ Prav tam.

³⁵ Prav tam.

³⁶ Prav tam.

- razmerje med površino posamezne pokrajine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca,
- razmerje med deležem prebivalcev pokrajine, starih med 15 let in 24 let, v celotnem prebivalstvu pokrajine in deležem v državi,
- razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu pokrajine in deležem v državi,
- indeks razvitosti pokrajine,
- povprečnina,
- število prebivalcev pokrajine.³⁷

Vnos indeksa razvitosti pokrajine v izračun primerne porabe doda območjem s posebnimi razvojnimi potrebami dodatno težo. Posledično spodbuja skladen regionalni razvoj. Indeks razvitosti pokrajine je razmerje med indeksom razvojne ogroženosti pokrajine in ponderirano aritmetično sredino indeksa razvojne ogroženosti v celotni državi.³⁸

Indeks razvojne ogroženosti je relativni kazalec razvitosti, ki se izračuna za pokrajino na podlagi ponderiranega izbora kazalcev s treh vidikov razvitosti: gospodarske razvitosti, razvojne ogroženosti in razvojnih možnosti.

1. Kazalci gospodarske razvitosti so: bruto domači proizvod na prebivalca pokrajine, bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega v pokrajini, bruto osnova za dohodnino na prebivalca pokrajine in število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva pokrajine.
2. Kazalci razvojne ogroženosti so: indeks staranja prebivalstva pokrajine, stopnja registrirane brezposelnosti in stopnja zaposlenosti v pokrajini.
3. Kazalci razvojnih možnosti so: povprečno število let šolanja prebivalcev pokrajine, opremljenost s komunalno infrastrukturo in delež območij Natura 2000, kazalec poseljenosti idr.³⁹

Kazalci imajo enake uteži. Teža vidikov razvitosti se odraža s številom uporabljenih kazalcev za posamezen vidik razvitosti. Indeks razvojne ogroženosti se izračuna kot navadna aritmetična sredina iz standardiziranih vrednosti kazalcev razvitosti na osnovi zadnjih razpoložljivih podatkov.⁴⁰

Izračun primerne porabe temelji na izračunu povprečnine. To je obseg sredstev za financiranje nalog pokrajin (brez investicij) na prebivalca v državi.⁴¹

Predlog zakona določa poleg vsega še predmet, pravne podlage in merila za sofinanciranje nalog, programov in investicij pokrajin.⁴²

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

Predlog zakona bo imel finančne posledice za državni proračun. Na podlagi Predloga zakona o financiranju pokrajin bo izvedena postopna prerazporeditev javnofinančnih sredstev med državo in pokrajinami v sorazmerju s prenesenimi decentraliziranimi

³⁷ Prim. prav tam.

³⁸ Prav tam.

³⁹ Prav tam.

⁴⁰ Prav tam.

⁴¹ Prav tam.

⁴² Prav tam.

pristojnostmi. Področja nalog, ki bodo postopoma od ustanovitve pokrajin s področnimi zakoni prenesena v pristojnost pokrajin, ureja Predlog zakona o pokrajinah.⁴³ Pregled nalog s predlogi sprememb in dopolnitev področnih zakonov je podan v katalogu »Pristojnosti in naloge pokrajin«.⁴⁴

Okvirna ocena finančnih sredstev za financiranje nalog, ki se bodo prenesle v pristojnost pokrajin do začetka delovanja pokrajin 2025, je bila pripravljena izhajajoč iz ocene stroškov neposrednih uporabnikov državnega proračuna in na podlagi predhodne analize področnih zakonov v zvezi s prenosom pristojnosti iz 9., 10. in 11. člena Predloga zakona o pokrajinah, ocenjenih stroškov dela, materialnih stroškov, sredstev za razvojne programe ter investicij.

Z ustanovitvijo pokrajin in začetkom njihovega delovanja 2025 se bo odpravil dvotirni upravni sistem s prezaposlitvijo javnih uslužbencev⁴⁵ iz 58 upravnih enot na pokrajinske uprave in prenosom nalog, ki jih na lokalni ravni izvajajo upravne enote, v pristojnost pokrajin.

Ocena finančnih posledic prenosa nalog upravnih enot na pokrajine izhaja iz predpostavke celotnega prenosa nalog. Za oceno finančnih posledic je bila uporabljena dejanska realizacija proračuna upravnih enot za leto 2019, ki je znašala 78.616.820 €⁴⁶, od tega za:

- plače zaposlenih javnih uslužbencev 61.440.172 € (78,15 %),
- materialne stroške 8.021.828 € (10,20 %),
- male investicije 389.155 € (0,50 %),
- povračila škode (denarne odškodnine) izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva 1.752.844 € (2,23 %),
- vplačane tiskovine 6.999.572 € (8,90 %),
- drugo (odprodaja premoženja, sredstev odškodnin, sredstev najemnin) 13.249 € (0,02 %).

Za vzdrževanje nepremičnin za delo upravnih enot in inšpekcijskih služb so znašali stroški v letu 2019.⁴⁷

Odhodki v letu 2019	Tekoče vzdrževanje	Investicijsko vzdrževanje
Inšpekcijske službe	111.904,35 €	10.839,65 €
Upravne enote	389.155,00 €	3.162.601,57 €
Skupaj	501.059,35 €	3.173.441,22 €

Ob odpravi dvotirnega upravnega sistema s prenosom nalog upravnih enot na pokrajine se bodo 2025 na pokrajine prenesle naloge, neposredno povezane z izvajanjem zaščite, reševanja in pomoči v Izpostavah Uprave Republike Slovenije za

⁴³ Predlog zakona o pokrajinah, ki je bil pripravljen leta 2022 na podlagi dela strokovne skupine Državnega Sveta Republike Slovenije pod vodstvom izr. prof. dr. Boštjana Brezovnika in ki ga je na pobudo državnega svetnika Alojza Kovšce obravnaval Državni svet Republike Slovenije; v nadaljnjem besedilu kot: Predlog zakona o pokrajinah.

⁴⁴ Glej Pokrajine v Sloveniji (osnutki pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin), dostopno na:

https://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/pokrajine_pokrajinska_zakonodaja.pdf (27. 6. 2022), str. 123–320.

⁴⁵ Na dan 31. 12. 2018 je bilo v 58 upravnih enotah zaposlenih 1.783 javnih uslužbencev. Glej Ministrstvo za javno upravo (2019) Pregled zaposlenih v upravnih enotah na dan 31. 12. 2018 (Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo).

⁴⁶ Ministrstvo za javno upravo (2020) Ocena finančnih posledic prenosa nalog v pristojnost pokrajin, št. 007-186/2020/9 z dne 4. 6. 2020.

⁴⁷ Prav tam.

zaščito in reševanje s prezaposlitvijo 62 javnih uslužbencev v pokrajinske uprave. Pri tem podatki zajemajo izvajanje strokovnih nalog izpostav, ki so lahko predmet prenosa na pokrajine in ne vključujejo centrov za obveščanje. Zneski tako zajemajo finančne vire, ki so neposredno povezani z izvajanjem nalog zaščite, reševanja in pomoči na trinajstih izpostavah Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, in sicer:⁴⁸

Zap. št.	Naziv podprograma in proračunske postavke	FN 2020	FN 2021
<i>Pripravljenost za zaščito, reševanje in pomoč</i>			
1	Plače	1.260.000 €	1.340.000 €
2	Izpostave Uprave RS za zaščito in reševanje	70.000 €	80.000 €
3	Državne rezerve in oprema enot civilne zaščite	390.000 €	400.000 €
4	Gradnja in adaptacije	20.000 €	15.000 €
5	Usposabljanje in izobraževanje	50.000 €	50.000 €
6	Sredstva za operativno delovanje	17.000 €	19.000 €
<i>Delovanje sistema za zaščito, reševanje in pomoč</i>			
7	Komisije, enote in štabi civilne zaščite	750.000 €	800.000 €
Skupaj:		2.557.000 €	2.704.000 €

Ob navedenem se bodo s 1. januarjem 2025 na pokrajine prenesle še pristojnosti nalog, in sicer:

- v pristojnosti Direktorata za regionalni razvoj (ocenjena vrednost prenosa nalog s prezaposlitvijo zaposlenih znaša 1.800.000 €),
- letni izdatki za delovanje regionalnih razvojnih agencij (ocenjena vrednost prenosa nalog znaša 1.200.000 €),
- v pristojnosti Direktorata za internacionalizacijo podjetništva in tehnologije oziroma javne agencije SPIRIT:
 - SPOT točke: splošno podjetniško svetovanje, ki ga izvaja okrog 60 svetovalcev (ocenjena vrednost prenosa nalog znaša 2.000.000 €),
 - SIO – subjekti inovativnega okolja, ki jih je trenutno 20 (ocenjena vrednost prenosa nalog znaša 2.000.000 €).⁴⁹

Ocena finančnih posledic ustanovitve pokrajin z odpravo dvotirnega upravnega sistema in vzpostavitvijo pokrajinskih uprav na dan 1. januarja 2025 znaša 91.878.320,57 €.

Ob navedenem se bodo s 1. januarjem 2025 v pristojnost pokrajin prenesle prav tako naloge:

- a) iz delovnega področja Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, določene z:
- Zakonom o tržni inšpekciji,⁵⁰

⁴⁸ Ministrstvo za obrambo (2020) Ocena finančnih posledic prenosa nalog v pristojnost pokrajin, št. 007-97/2020-7 z dne 30. 6. 2020.

⁴⁹ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2020) Ocena finančnih posledic prenosa nalog v pristojnost pokrajin, št. 002-5/2020/3 z dne 8. 6. 2020.

- Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja,⁵¹
- Zakonom o kontroli cen,⁵²
- Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence,⁵³
- Zakonom o Poslovnem registru Slovenije,⁵⁴
- Zakonom o spodbujanju razvoja turizma,⁵⁵
- Zakonom o podpornem okolju za podjetništvo.⁵⁶

Ocena finančnih posledic prenosa navedenih nalog v pristojnost pokrajin znaša 70.000.000 €.⁵⁷

b) iz delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor, določene z Zakonom o vodah⁵⁸ (naloge, ki se navezujejo na izvajanje nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb urejanja voda).

Ocenjena vrednost je 14.100.000 €. S prenosom nalog se bo izvedla prezaposlitev zaposlenih, katerih stroški plač in materialni stroški znašajo 350.000 €.⁵⁹

Skupna ocena finančnih posledic ustanovitve pokrajin z odpravo dvotirnega upravnega sistema in vzpostavitvijo pokrajinskih uprav ter prenosom nalog v pristojnost pokrajin na dan 1. januarja 2025 znaša 176.328.320,57 €.

Predlog zakona ne bo imel posledic za druga javna finančna sredstva.

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

Predlog zakona ne predvideva porabe proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet.

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

5.1. Skladnost s pravnim redom Evropske unije

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije.

5.2. Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije

Treba je poudariti, da za sisteme financiranja lokalnih skupnosti v državah članicah Evropske unije velja enako kot za pravne sisteme lokalne samouprave. Gre za sisteme, ki sicer temeljijo na enakih načelih, vendar so v pravnem redu vsake od

⁵⁰ Zakon o tržni inšpekciji (Uradni list RS, št. 20/97).

⁵¹ Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16).

⁵² Zakon o kontroli cen (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo).

⁵³ Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 – odl. US, 63/13 – ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17).

⁵⁴ Zakon o Poslovnem registru Slovenije (Uradni list RS, št. 49/06, 33/07 – ZSReg-B, 19/15 in 54/17).

⁵⁵ Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št. 13/18).

⁵⁶ Zakon o podpornem okolju za podjetništvo (Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15, 27/17 in 13/18 – ZSInv).

⁵⁷ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2020) Ocena finančnih posledic prenosa nalog v pristojnost pokrajin, št. 002-5/2020/3 z dne 8. 6. 2020.

⁵⁸ Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdr1-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20).

⁵⁹ Ministrstvo za okolje in prostor (2020) Priprava osnutka Zakona o financiranju pokrajin /ZFPok/ – Projekt ustanovitve pokrajin v Sloveniji – zaprosilo za pripravo ocene finančnih posledic prenosa nalog v pristojnost pokrajin na podlagi državnega proračuna za leto 2019, št. 031-3/2020/13 z dne 8. 6. 2020.

držav urejeni različno, ker so odvisni od siceršnje državne ureditve, sistema javne uprave in lokalne samouprave ter javnih financ.⁶⁰

Vsem ureditvam je skupno, da so viri financiranja lokalnih skupnosti v vseh državah davki, dotacije iz državnih proračunov in skladov Evropske unije, pristojbine in plačila za storitve javnih služb, dohodki iz premoženja in zadolževanje. Višina vseh pobranih davkov, ki pripada lokalnim skupnostim, je odvisna od okvira pristojnosti: večje kot so pristojnosti, večji je prihodek. Davki, ki pripadajo lokalnim skupnostim, imajo lahko različne nazive: občinski davki, davčni transferji iz državne na lokalno raven (delež državnih davkov) in dotacije (subvencije). Plačilo storitev javnih služb s strani uporabnikov omogoča financiranje mnogih lokalnih javnih služb predvsem na področju vodovoda (pitna voda in odplake), športa in umetnosti, javnega prevoza in podobno.⁶¹

5.2.1. Francija

Francoski model lokalne samouprave je eden temeljnih v Evropi in je v preteklih stoletjih imel velik vpliv na razvoj lokalne samouprave v evropskih državah. Upravno je Francija z 65.856.609 prebivalci in 632.834 km² površine razdeljena na 16 regij (13 v kontinentalnem delu države), 99 departmajev (96 v kontinentalnem delu države) in 36.658 občin. Medtem ko so občine tradicionalno pristojne za funkcije registracijske pisarne, volilne funkcije, socialne storitve, izobraževanje, vzdrževanje občinskih cest, razvojno in prostorsko načrtovanje ter javni red, so departmaji pristojni za socialne in zdravstvene storitve, urbani in infrastrukturni razvoj, izobraževanje, kulturo in dediščino ter varstvo okolja. Regije so pristojne za ekonomski in teritorialni razvoj, načrtovanje, promet, izobraževanje, zaposlitvene programe, kulturo, gradnjo in vzdrževanje srednjih šol ter zdravstvo.⁶²

Delitev davčnih odgovornosti med lokalno in centralno upravo ureja ustava, kot je bilo določeno z ustavno revizijo iz leta 2003, ki je povečala moč samoupravnih lokalnih skupnosti in jim priznala finančno avtonomijo. Več pravic je regijam prinesel Zakon o decentralizaciji iz leta 2004.⁶³

Francija je sorazmerno centralizirana država z 20 % skupnih javnih izdatkov lokalnih oblasti (podatek za leto 2018). Leta 2016 so javni odhodki lokalnih oblasti znašali 11,1 % BDP. Po podatkih OECD za leto 2016 se je 51,7 % lokalnih virov zbralo z davki, določenimi in zbranimi lokalno ali z deljenimi davki, 31,1 % iz državnih nepovratnih sredstev, preostanek pa iz drugih prihodkov od prodaje blaga in storitev ter upravljanja premoženja. V pravni ureditvi Francije obstajajo štiri glavni lokalni davki: CET (prispevek *économique territoriale*) od podjetij, katerega stopnje določa lokalna vlada; davek na nepremičnine na stavbe po stopnji, ki jo določijo departmaji in občine; davek na prebivalce in davek na nepremičnine na neizgrajenih zemljiščih, katerih stopnje določajo občine.⁶⁴

Francija uporablja mehanizem vertikalne izravnave, ki ga ureja finančni zakon. Uporablja se za vse lokalne skupnosti in se določa letno. Izračuna se po formuli, ki

⁶⁰ Državni zbor RS (2007b) Predlog Zakona o financiranju pokrajin, EVA: 2005-1536-0021, št. 00701-7/2007/13, Ljubljana, 24. 5. 2007.

⁶¹ Prav tam.

⁶² The Council of European Municipalities and Regions, dostopno na <https://www.ccre.org/> (18. 9. 2020).

⁶³ European Committee of Regions (2020) France – Fiscal Powers, dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Fiscal-Powers.aspx> (18. 9. 2020).

⁶⁴ Prav tam.

temelji na potencialnem dohodku od štirih glavnih lokalnih davkov in preostalih davčnih prihodkov. Izračuna se, kakšni bi bili viri regij na podlagi povprečne davčne stopnje. Regije, kjer prihodki ne dosegajo državnega povprečja, so upravičene do podpore iz izravnalnega sklada. Leta 2012 je bil uveden nov sklad za horizontalno izravnavo na občinski ravni (*fonds de péréquation nationale des recettes intercommunales et communales* (FPIC)), ki je nadomestil izgubo zaradi ukinitve »davka na poklic« 2011, ki je bil del občinskih prihodkov.⁶⁵

Avtonomija prihodkov (lastni prihodki glede na skupne razpoložljive vire) na lokalni ravni (regije in občine) je stalno višja od povprečja EU (72 % v primerjavi s 53 % leta 2018), kar pomeni manjšo odvisnost od transferjev centralne ravni države. Lokalni lastni prihodki so 2018 predstavljali 14 % vseh državnih prihodkov, kar je nekoliko višje od povprečja EU (13 %). Nižji delež odvisnosti, a nekoliko višji delež decentralizacije lastnih prihodkov kaže na nižjo raven pristojnosti na lokalni ravni. Kriza je do neke mere vplivala na razmerja, avtonomija prihodkov pa se je povečala s 63 % leta 2008 na 72 % leta 2018, najverjetneje zaradi nižjih državnih transferjev. Razmerje, ki zajema vidike fiskalne decentralizacije prihodkov in odhodkov, kaže na to, da imajo lokalne oblasti v Franciji stopnjo decentralizacije odhodkov (18 % leta 2018), ki je podobna povprečju EU (16 % leta 2018). Kar zadeva lokalno davčno avtonomijo, se zdi, da obstaja dokaj visoka stopnja davčne avtonomije glede stopenj in olajšav, in sicer 45,6 %.⁶⁶

»Zlato pravilo« lokalnim oblastem prepoveduje financiranje tekočih izdatkov z dolgom – zadolževanje se lahko uporablja le za financiranje kapitalskih izdatkov. Lokalni proračun je lahko neuravnotežen le do 5 % tekočih prihodkov v letu (10 % za majhne občine). Čeprav se lahko lokalne oblasti v okviru najvišje naložene stopnje prosto zadolžujejo, je vsaka odločitev podvržena naknadnemu pravnemu in proračunskemu nadzoru s strani urada predstavnika centralne ravni države (prefekta) in revizijske zbornice. Da bi to zagotovili, je bila dolžniška anuiteta vključena v proračun kot obvezen odhodek. V primeru primanjkljaja v lokalnih proračunih bo regijska revizijska zbornica predlagala korektivne ukrepe. To pomeni zelo močan nadzor centralne vlade in majhno avtonomno moč odločanja na regionalni in lokalni ravni. Trenutno se z dolgovi krije približno tretjina investicijske porabe. Slednje pomeni, da se dolžniške anuitete financirajo iz lastnih sredstev lokalnih oblasti.⁶⁷

Pravila o vlogah in neplačilih sredstev so zelo restriktivna. Likvidna sredstva je treba hraniti na neobrestnih računih pri francoski državni zakladnici, kar lokalnim oblastem ne omogoča finančnih naložb. V tekočem poslovanju je v bančnem sektorju mogoče reševati primanjkljaje likvidnosti. Stečaj ni dovoljen, zato privzete obveznosti lokalnih oblasti niso pokrite s centralnimi vladnimi garancijami, zaradi česar lokalne oblasti reprogramirajo dolg, če obstaja nevarnost takšnih razmer. V skrajnih primerih lahko centralna država ponudi denarne predujme pri prihodnjih plačilih davkov za kritje obveznih operacij. Prefekt lahko v takih primerih da lokalno oblast pod svoj nadzor (*tutelle de l'État*).⁶⁸

Leta 2013 je konsolidirani bruto dolg francoskega lokalnega sektorja znašal 8,7 % BDP. Leta 2015 se je povzpел na 9 %, od leta 2018 pa spet na 8,7 %. Neto posojanje oziroma zadolževanje je bilo omejeno in je nihalo. Skladno z evropskimi povprečji

⁶⁵ Prav tam.

⁶⁶ Prav tam.

⁶⁷ Prav tam.

⁶⁸ Prav tam.

predstavljajo izdatki lokalnih oblasti v Franciji pomemben del skupnih izdatkov države na področju varstva okolja (88 % leta 2017), stanovanjskih objektov in storitev v skupnosti (81 % leta 2017) ter rekreacijske kulture in religije (75 % leta 2017). Lokalna oblast ima veliko nižje pristojnosti na področju izobraževanja, zdravstva, javnega reda in socialne zaščite, kjer so pristojnosti večinoma na centralni ravni. Če pogledamo razporeditev lokalnih proračunov, je največ odhodkov za splošne javne storitve (19 % leta 2017), socialno varnost (19 % leta 2017), gospodarske zadeve (19 %) in izobraževanje (15 %). Delež izdatkov za zdravje je zelo nizek, saj imajo lokalne oblasti na tem področju zelo malo pristojnosti.⁶⁹

5.2.2. Nemčija

Nemčija je zvezna država z 80.780.000 prebivalci in 357.340 km² površine, ki jo tvori 16 zveznih dežel. Lokalna samouprava ni enotno organizirana v vseh zveznih deželah. Na lokalni ravni je ustanovljenih 11.313 občin (*Gemeinden*), od katerih je 2.060 mest (*Städte*). Ob navedenem je na vmesni ravni organiziranih 295 okrajev (*Kreise*). Medtem ko so občine pristojne za prostorsko načrtovanje, občinske davke, javni red in mir, občinske ceste, javni prevoz, oskrbo s pitno vodo in odvajanje odpadne vode, upravljanje z vodami, gasilsko službo, socialno pomoč in mlade, predšolsko vzgojo, gradnjo in vzdrževanje šol in pokopališko dejavnost, so okraji pristojni za gradnjo in vzdrževanje regionalnih cest, zbiranje in ravnanje s komunalnimi odpadki, zdravstveno varstvo, varnost hrane, varovanje narave in okolja, zunanje zadeve, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami in javni transport. Zvezna dežela je pristojna za zakonodajo, javno upravo, policijo, domovinsko varnost, davke, pravosodje, kulturo, univerzitetno izobraževanje, izobraževanje, okolje in nadzor nad lokalno samoupravo.⁷⁰

Najpomembnejši pravni akt, ki ureja fiskalno decentralizacijo, je temeljni zakon (*Grundgesetz*). Leta 2006 je bila izvedena reforma temeljnega zakona z namenom reorganizacije zakonodaje in jasnejšega razlikovanja med pristojnostmi federacije in zveznih dežel. Leta 2009 je potekala druga faza reforme, ki je obravnavala sistem medvladnih financ. Številne druge akte sprejmejo zvezne dežele same, ki imajo zakonodajne pristojnosti. Kot je navedeno v temeljnem zakonu, so zveznim deželam dodeljene zakonodajne pristojnosti, razen če jih sam temeljni zakon ne podeli federaciji. Izključna zakonodajna pooblastila federacije se nanašajo na zunanje zadeve in obrambo, vprašanja državljanstva, migracije, carino in trgovino, zvezne železnice ter poštne in telekomunikacijske storitve. Trenutne zakonodajne pristojnosti federacije in dežel se nanašajo na civilna in kazenska vprašanja, javno blaginjo, gospodarsko zakonodajo, energijo, trgovino, bančništvo in zavarovalništvo, delovna vprašanja, socialno varnost, zavarovanje za primer brezposelnosti, štipendije za spodbujanje raziskav, mestne nepremičnine, bolnišnice, ceste, varstvo okolja in regionalno načrtovanje. Področja zakonodaje, ki so ostala v pristojnosti zveznih dežel, vključujejo izobraževalno politiko in občinsko pravo.⁷¹

Občine imajo pravico urejati vse lokalne zadeve v okviru svoje pristojnosti v mejah, ki jih določa zakon. Vendar pa občine ne smejo same sprejemati davčne zakonodaje. Splošno načelo določa, da se delitev odgovornosti za porabo med federacijo in deželami za oblastno nalogo ujema z upravno odgovornostjo. Za občine so izvršilne

⁶⁹ Prav tam.

⁷⁰ The Council of European Municipalities and Regions, dostopno na <https://www.ccre.org/> (18. 9. 2020).

⁷¹ European Committee of Regions (2020) Germany – Fiscal Powers, dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Germany-Fiscal-Powers.aspx> (18. 9. 2020).

pristojnosti omejene na lokalne storitve, kot so zagotavljanje oskrbe z vodo, plinom, elektriko, zbiranje odpadkov in storitve odvajanja in čiščenja odpadne vode. Poleg tega spada v njihovo pristojnost tudi lokalno načrtovanje (ceste, javni prostori in prostorsko načrtovanje). Kulturne in športne dejavnosti na prostovoljni ravni izvajajo občine, na občine pa se lahko prenesejo tudi druge naloge s področja socialnega in zdravstvenega varstva.⁷²

Nemčija ima eno najvišjih ravni fiskalne decentralizacije v EU. Zaradi precejšnjih pristojnosti lokalnih oblasti so dežele (31 %) in občine (19 %) 2018 upravljale 50 % državnih odhodkov. Nemški sistem želi zagotoviti, da sta razdeljevanje sredstev in izvršilna odgovornost jasno opredeljena. Zakonodajne pristojnosti obdavčenja in razdelitev davčnih prihodkov so v Nemčiji natančno določene. Zakonodaja je zasnovana tako, da zagotavlja, da se pristojnosti različnih ravni oblasti financirajo iz ustreznih virov prihodkov. Zvezna vlada ima nekaj izključnih zakonodajnih pristojnosti glede carin (ki so lastni prihodki EU) in fiskalnih monopolov. Za druge davke ima zakonodajne pristojnosti, ko se prihodki v celoti zbirajo za zvezne dejavnosti ali za financiranje transferjev za izravnavo davkov. Pravila za deljene davke med zvezno vlado in deželami določa natančno temeljni zakon. Prihodki od dohodnine, zmanjšani za delež za občine, in davka od dohodkov pravnih oseb se delijo enako. Poleg tega se 75 % prihodkov od DDV porazdeli po zveznih deželah, zato da se zagotovi enoten življenjski standard po vsej državi.⁷³

Izravnalni mehanizem, ki vključuje federacijo in dežele v Nemčiji, je eden najmočnejših v Evropi. Cilj sistema je zagotoviti vsaki deželi sredstva za kritje izdatkov in enakovredne življenjske pogoje. Sistem vključuje tri ravni: primarno horizontalno izravnavo med deželami, sekundarno horizontalno izravnavo znotraj dežel in končno vertikalno izravnavo z dodatnimi zveznimi nepovratnimi sredstvi. Na prvi ravni se največ 25 % deželnega deleža DDV nameni za tiste dežele, ki imajo podpovprečni prihodek od davka od dohodka, davka od dohodkov pravnih oseb in deželnega davka. Drugi korak nadalje izenačuje fiskalno zmogljivost na ravni dežel. V tretjem koraku federacija dodeli dodatna nepovratna sredstva deželam z nezadostno davčno sposobnostjo. Zahvaljujoč temu sistemu se odstopanje fiskalne zmogljivosti po deželah znatno zmanjša. V deželah ločen izravnalni mehanizem vpliva tudi na občine. Tako kot med federacijo in deželami izravnava znotraj dežel ni le vertikalna, ampak tudi vodoravna, saj morajo prispevati tudi bogatejše občine.⁷⁴

Ustavna obveznost dežel za izvrševanje državnih obveznosti pojasnjuje njihovo visoko stopnjo dohodkovne avtonomije (82 % leta 2018), kar je očitno nad povprečjem EU za to raven oblasti (64 % leta 2018). Ni presenetljivo, da sta decentralizacija lastnih prihodkov (25 % leta 2018) in sestavljeni delež (37 % leta 2018) glede na visoke obveznosti glede izdatkov višja od povprečja EU (7 % oziroma 8 %). Hkrati je odvisnost od prenosa (19 % leta 2018) znatno nižja od povprečja EU (36 %). Za občine je raven avtonomije blizu evropskega povprečja (57 % oziroma 53 % leta 2018), vendar je pri nekaterih kazalcih nekoliko nižja zaradi pomena dežel. Leta 2018 je bila decentralizacija lastnih prihodkov 11 % v primerjavi s 13 % na ravni EU, sestavljeno razmerje 14 % v primerjavi s 16 % na ravni EU, odvisnost od transferjev je znašala 43 %, kar je primerljivo s povprečjem na ravni EU, ki je 48 %.⁷⁵

⁷² Prav tam.

⁷³ Prav tam.

⁷⁴ Prav tam.

⁷⁵ Prav tam.

Leta 2011 je Nemčija uvedla ustavno pravilo o uravnoveženju strukturnih proračunov, ki velja za federacijo in dežele. Načelo določa, da morajo biti proračuni federacije in dežel uravnoveženi brez prihodkov iz posojil. Temeljni zakon nadalje vzpostavlja fiktivni kontrolni račun za federacijo, kjer se beležijo odstopanja od zgornje meje: obremenitve na tem računu, ki presegajo 1,5 % BDP, je treba zmanjšati. Te kreditne omejitve se lahko presežejo v primeru naravne katastrofe ali izrednih razmer. Z reformo proračunskega pravila je bila tesno povezana tudi uvedba celotnega zveznega sistema zgodnjega opozarjanja za preprečevanje izrednih proračunskih razmer. V ta namen je bil ustanovljen Svet za stabilnost, ki je začel delovati leta 2010. V okviru izvajanja fiskalnega dogovora v Nemčiji je bil Svet za stabilnost zadolžen tudi za spremljanje skladnosti z zgornjo mejo javnofinančnega strukturnega primanjkljaja. V podporo Svetu za stabilnost pri tej nalogi je bil ustanovljen neodvisni svetovadni odbor. Pravila o uravnoveženju proračuna veljajo tudi za lokalne oblasti; proračunska zakonodaja na splošno obvezuje občine, da uravnovežijo prihodke in odhodke na svojih upravnih in kapitalskih računih, vendar dovoljuje nekaj zadolževanja za naložbene namene. Občinske agencije dežel so odgovorne za spremljanje proračunov občin. V primeru neskladnosti lahko naložijo sankcije. Pri srednjeročnem proračunskem načrtovanju federacije in dežel je nekaj usklajevanja. Srednjeročni finančni načrt se vsako leto sprejme z zveznim proračunom in zajema naslednja tri leta. Načrt vključuje napovedi glavnih odhodkov in prihodkov. Svet za stabilnost upošteva splošne gospodarske in fiskalne razmere, ki so obstajale v času priprave zveznega, deželnega in lokalnega proračuna ter finančnih načrtov. Cilj je uskladiti proračunsko in finančno načrtovanje med različnimi ravni oblasti. Svet za stabilnost lahko izda tudi priporočila za namene usklajevanja proračuna in finančnega načrtovanja.⁷⁶

Glede na zelo visoko stopnjo odgovornosti dežel je stopnja dolga bistveno višja kot v drugih državah EU. Leta 2015 je znašal 21,5 % BDP. Ta številka v zadnjem času upada in je leta 2018 dosegla 17,6 %. Razmerje posojil in zadolževanja se hkrati nekoliko povečuje iz uravnoveženega razmerja leta 2014 na neto posojila pri 0,3 leta 2018. V primeru občin je raven dolga leta 2018 znašala 4,8 % BDP.⁷⁷

Glede na ustavno obveznost zveznih dežel, da izvajajo državne pristojnosti in opravljajo državne funkcije, ni presenetljivo, da so izdatki kot delež javnofinančnih izdatkov v večini kategorij zelo visoki. Pomembni izjemi sta zdravstveno varstvo, ki je večinoma v zvezni pristojnosti, in obramba. Odgovornosti glede izobraževanja (76 % državnih izdatkov leta 2017) in javnega reda in varnosti (73 % leta 2017) so zelo obsežne. Glede na dodatne izdatke v občinah je jasno, da imajo lokalne oblasti glavno odgovornost predvsem za izobraževanje, imajo pa tudi pomembno odgovornost za javno varnost in splošne javne službe. Razporeditev izdatkov znotraj zveznih dežel razkriva, da so izobraževanje in splošne javne storitve ter socialna varnost najpomembnejša področja.⁷⁸

Glede na delež skupnih javnofinančnih odhodkov imajo občine pomembno vlogo pri financiranju stanovanj (66 % leta 2017), varstvu okolja (50 % leta 2017) in rekreaciji, kulturi in religiji (44 % leta 2017). Med izdatki občin sta najpomembnejša financiranje socialne varnosti in splošnih javnih storitev.⁷⁹

⁷⁶ Prav tam.

⁷⁷ Prav tam.

⁷⁸ Prav tam.

⁷⁹ Prav tam.

5.2.3. Češka republika

Češka republika je unitarna država z 10.512.14 prebivalci in 78.867 km² površine. Na lokalni ravni je ustanovljenih 6.258 občin in 14 regij. Medtem ko so občine pristojne za lokalni razvoj, upravljanje s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči, občinsko policijo, oskrbo s pitno vodo in odvajanje odpadne vode, ravnanje z gospodinjskimi odpadki, primarno šolstvo, stanovanjsko politiko, socialne storitve, prostorsko načrtovanje in javni prevoz, so regije pristojne za sekundarno šolstvo, cestno infrastrukturo, socialne storitve, varstvo okolja, javni prevoz, regionalni razvoj in zdravstveno varstvo.⁸⁰

Osnovni status lokalne samouprave je določen v češki ustavi iz leta 1992. Regije, kot so opredeljene danes, so bile uvedene z veliko reformo, sprejeto na podlagi zakona 347/1997. Sistem regionalne uprave ureja zakon 129/2000. Sistem občinske uprave pa ureja zakon 128/2000 o občinah.⁸¹

Regije in občine imajo v skladu z državno zakonodajo tako izvirne pristojnosti, pri katerih imajo precej svobode glede finančnih in pravnih vidikov, kot tudi prenesene pristojnosti, ki jih je treba izvajati v skladu s predpisi. Občine so avtonomno odgovorne predvsem za predšolsko in osnovnošolsko izobraževanje, lokalno socialno skrbstvo, okolje, javna stanovanja, javni prevoz in lokalne ceste. Glavni vir prihodkov za občine so lokalni davki – deljeni davki (zlasti DDV, ki prispeva 40 % vseh davčnih prihodkov) in nedeljeni davki (večinoma davek na nepremičnine, katerega mejno stopnjo lahko diskrecijsko določi vsaka občina). Drugi lastni viri občin izhajajo iz taks in pristojbin za lokalne storitve (14 % vseh lokalnih prihodkov). Regije so avtonomno odgovorne za srednješolsko izobraževanje, regionalna cestna omrežja, regionalni gospodarski razvoj in zdravstvo. Regije imajo nižjo dohodkovno avtonomijo v primerjavi z občinami, saj so njihov glavni vir prihodkov transferji centralne vlade. Regije so upravičene le do deljenih davkov, pri čemer glavni davčni prihodki, podobno kot pri občinah, izvirajo iz DDV. Na splošno so leta 2018, upoštevajoč občine in regije, lokalni odhodki na Češkem predstavljali 30 % vseh državnih izdatkov. Leta 2018 je bila stopnja odvisnosti od transferjev 42 % na lokalni ravni.⁸²

Avtonomija prihodkov (lastni prihodki glede na skupne razpoložljive vire) na lokalni ravni (regije in občine) je višja od povprečja EU (59 % v primerjavi s 53 % leta 2018), kar pomeni stopnjo odvisnosti od transferjev centralne ravni države, ki je pod povprečjem EU (42 % v primerjavi s 48 % leta 2018). Lokalni lastni prihodki so 2018 predstavljali 18 % skupnih državnih prihodkov, kar je rahlo višja vrednost od povprečja EU (13 %). Sestavljeno razmerje, ki zajema vidike fiskalne decentralizacije tako prihodkov kot odhodkov, nakazuje, da ima podnacionalna raven oblasti na Češkem stopnjo fiskalne decentralizacije (25 %), ki je višja od povprečja EU (16 %).⁸³

Leta 2018 je konsolidirani bruto dolg češkega sektorja lokalne samouprave znašal 1,6 % BDP, v zadnjih štirih letih pa se je zmanjšal za 0,8 odstotne točke.⁸⁴

Odhodki regij in občin so 2017 predstavljali pomemben del skupnih izdatkov na področjih varstva okolja (86 %), stanovanj in dobrin (74 %), izobraževanja (66 %) ter

⁸⁰ The Council of European Municipalities and Regions, dostopno na <https://www.ccre.org/> (18. 9. 2020).

⁸¹ European Committee of Regions (2020) Czech Republic – Fiscal Powers, dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/CZR-Fiscal-Powers.aspx> (18. 9. 2020).

⁸² Prav tam.

⁸³ Prav tam.

⁸⁴ Prav tam.

rekreacijske kulture in religije (58 %). Regionalna in občinska poraba je bila predvsem na področjih izobraževanja (28 % celotnega proračuna obeh entitet 2017) in gospodarskih zadev (18 % leta 2017) posebej koncentrirana, in to bolj kot povprečje EU. Druga pomembna področja porabe 2017 sta bila zdravstvo (14 %) in splošne javne storitve (12 %).⁸⁵

6. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) je oktobra 2019 skupaj s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani, Skupnostjo občin Slovenije, Združenjem občin Slovenije in Združenjem mestnih občin Slovenije pripravil posvet z naslovom *Pokrajine v Sloveniji*. V okviru 17. dnevov evropskega prava je novembra 2019 na okrogli mizi potekala razprava z naslovom *Slovenija, dežela pokrajin*. Istega meseca je potekal še javni posvet pri predsedniku Republike Slovenije z naslovom *Je nastopil čas za pokrajine v Sloveniji?* Predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca je na tiskovni konferenci decembra 2019 skupaj z ožjo skupino strokovnjakov predstavil javnosti predlog osnutka pristojnosti in nalog, ki naj bi jih imele pokrajine v Sloveniji. Maja 2020 je v Državnem svetu potekala strokovna razprava glede predloga pokrajinske zakonodaje, kjer je sodelovalo več kot 50 strokovnjakov z različnih področij. Junija 2020 je izšel zbornik *Pokrajine v Sloveniji*, kjer so objavljene razprave strokovnjakov o pokrajinah kot razvojnih ali upravno administrativnih institucijah, regionalnih delitvah, pokrajinski identiteti, regijah znanja, regionalizaciji, konkurenčnosti gospodarstva, dolgoročnem vzdržnem razvoju, funkcionalnih regijah, ustavnih vprašanih ustanovitve pokrajin in drugih splošnih vprašanih. Objavljeni prispevki avtorjev v zborniku so predstavljali strokovna izhodišča za pripravo pokrajinske zakonodaje v procesu ustanavljanja pokrajin. Septembra 2020 sta Inštitut za primerjalno pravo in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani v okviru 18. nomotehničnih dnevov priredila okroglo mizo o tem, kaj prinaša nov osnutek pokrajinske zakonodaje, katerega proces priprave je koordiniral Državni svet. Oktobra 2020 se je sestala strokovna skupina za pripravo pokrajinske zakonodaje, pri čemer je za boljši pregled opravljenega dela strokovne skupine nastal nov zbornik *Pokrajine v Sloveniji (osnutki pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin)*. Septembra 2020 je bil delovni posvet o pokrajinah v Zrečah. Novembra 2020 pa je v Državnem svetu potekal delovni posvet *Pokrajine v Sloveniji skozi pogled stroke*. Junija 2022 je tekla zadnja javna predstavitev zakonskih rešitev v zvezi z ustanovitvijo pokrajin, ki so se pripravile v koordinaciji Državnega sveta.

Državni svet je večkrat pozval vse deležnike, da naj se odzovejo na predlagane zakonodajne rešitve, kar se je potem upoštevalo pri pripravi predlogov pokrajinske zakonodaje. Tako je Državni svet pozval občinske svete slovenskih občin, da se do začetka marca 2021 opredelijo do pripravljenih osnutkov pokrajinske zakonodaje in da mu posredujejo svoja mnenja. Nazadnje je predsednik Državnega sveta junija 2022 dal dodatno možnost predstavnikom občin oziroma njihovim združenjem, da lahko posredujejo morebitne predloge za spremembo predvidenih zakonskih rešitev.

⁸⁵ Prav tam.

7. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles bodo sodelovali državni svetniki Alojz Kovšca, Matjaž Švagan, Dušan Strnad in Milan Ozimič. Poleg njih bodo sodelovali tudiizr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, izr. prof. dr. Borut Holcman in izr. prof. dr. Gorazd Trpin.

II. BESEDILO ČLENOV

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen (vsebina zakona)

S tem zakonom se ureja financiranje pokrajin.

2. člen (pomen izrazov)

Posamezni izrazi, uporabljeni v tem zakonu, imajo naslednji pomen:

1. »naloge pokrajine« so z zakonom določene lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena;
2. »prenesene naloge pokrajine« so posamezne naloge iz državne pristojnosti, katerih opravljanje je država z zakonom prenesla na pokrajine;
3. »povprečnina« je na prebivalca v državi ugotovljen obseg sredstev za financiranje nalog pokrajin brez investicij;
4. »prebivalec« je državljanica oziroma državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji in pokrajini ter tujka oziroma tujec z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki ima prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji in pokrajini. Za podatke o številu prebivalcev ali izračun deležev prebivalcev po tem zakonu se upoštevajo podatki Statističnega urada Republike Slovenije na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerno porabo;
5. »finančna izravnava« so sredstva iz državnega proračuna, ki se v posameznem proračunskem letu dodelijo pokrajini, ki iz pripadajočega deleža prihodkov iz 4. člena tega zakona ne more financirati svoje primerne porabe;
6. »investicije« so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja pokrajine v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja, vključno z naložbami v izobraževanje in usposabljanje, razvoj novih tehnologij, izboljšanje kakovosti življenja ter drugimi naložbami, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti;
7. »indeks razvitosti pokrajine« je pokazatelj razvitosti pokrajine in je razmerje med indeksom razvojne ogroženosti pokrajine in ponderirano aritmetično sredino indeksa razvojne ogroženosti v državi;

8. »indeks razvojne ogroženosti pokrajine« se ugotavlja na podlagi podatkov o bruto domačem proizvodu na prebivalca pokrajine, bruto dodani vrednosti gospodarskih družb na zaposlenega v pokrajini, bruto osnovi za dohodnino na prebivalca pokrajine, številu delovnih mest na število aktivnega prebivalstva pokrajine, indeksa staranja prebivalstva pokrajine, stopnje registrirane brezposelnosti in stopnje zaposlenosti v pokrajini, povprečnem številu let šolanja prebivalcev pokrajine, opremljenosti s komunalno infrastrukturo, deleža območij Natura 2000 v pokrajini, kazalca poseljenosti in drugih relevantnih podatkov Statističnega urada Republike Slovenije na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja indeks razvojne ogroženosti pokrajine.

3. člen (načela financiranja pokrajin)

- (1) Pokrajina financira naloge iz svoje pristojnosti samostojno na podlagi svojega proračuna.
- (2) Finančno poslovanje pokrajin ureja zakon.
- (3) Pokrajini pripadajo z zakonom določeni prihodki oziroma del prihodkov iz davkov in drugih dajatev v sorazmerju z njenimi nalogami.
- (4) Pokrajini, ki s prihodki iz prejšnjega odstavka ne more financirati svojih nalog, se v skladu z merili iz tega zakona zagotovijo dodatna sredstva iz državnega proračuna.
- (5) Če je z zakonom na pokrajino preneseno opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora država pokrajini zagotoviti sredstva v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog.
- (6) Če je v soglasju z občino na pokrajino preneseno opravljanje posameznih nalog iz občinske pristojnosti, mora občina pokrajini zagotoviti sredstva v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog.

II. VIRI FINANCIRANJA POKRAJIN

4. člen (prihodki pokrajine)

- (1) Viri financiranja pokrajine so prihodki pokrajinskega proračuna (v nadaljnjem besedilu: prihodki) od dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb ter prihodki iz drugih davkov, določenih z zakoni, ki določajo pristojnosti in naloge pokrajin.
- (2) Pokrajini pripadajo prihodki od davkov iz prejšnjega odstavka v skladu z zakonom, ki ureja posamezni davek, ter prihodki od davkov, določenih z zakoni, ki določajo pristojnosti in naloge pokrajin.

(3) Obseg prihodkov od davkov iz prvega odstavka tega člena se določi z zakoni iz prejšnjega odstavka na podlagi metodologije, ki jo z uredbo predpiše vlada. Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje pokrajin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenja pokrajin.

(4) Vlada z uredbo določi način nakazovanja prihodkov od davkov iz prvega odstavka tega člena pokrajinam.

5. člen (prihodki iz drugih virov)

(1) Vir financiranja pokrajine so tudi prihodki od vodnih povračil, povračil za uporabo javnih cest, samoprispevka, taks, glob, koncesijskih dajatev, plačil za storitve pokrajinskih javnih služb, od stvarnega in finančnega premoženja pokrajine, dodatna sredstva iz državnega proračuna, neposredne spodbude in sredstva skladov Evropske unije ter prejete donacije in drugi prihodki, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona.

(2) Prihodki iz prvega odstavka tega člena pripadajo pokrajini v višini, ki je določena v aktu o njihovi uvedbi.

(3) Pokrajini pripadajo prihodki iz naslova okoljskih dajatev v višini, določeni v sorazmerju z njenimi nalogami z zakonom ali uredbo.

6. člen (zadolževanje)

Pokrajina se lahko zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, če s tem zakonom ni določeno drugače.

7. člen (zadolževanje pokrajine za izvrševanje pokrajinskega proračuna)

(1) Pokrajina se lahko za izvrševanje pokrajinskega proračuna za investicije, predvidene v pokrajinskem proračunu, v tekočem proračunskem letu zadolži samo s črpanjem sredstev posojil pri državnem proračunu, javnih skladih, bankah ali hranilnicah s sedežem v Republiki Sloveniji, ki so pridobile dovoljenje za opravljanje bančnih storitev v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo. Pokrajina se lahko zadolži tudi pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma pokrajine.

(2) Za projekte, sofinancirane iz proračuna Evropske unije, se lahko pokrajina zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev.

(3) Obseg zadolževanja pokrajine za izvrševanje pokrajinskega proračuna se določi v odloku, s katerim se sprejme pokrajinski proračun, razen za zadolževanje pokrajine iz prejšnjega odstavka.

(4) V obdobju začasnega financiranja zadolžitev pokrajinskega proračuna ne sme preseči višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice dolga pokrajinskega proračuna, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu.

(5) Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti, se lahko pokrajina likvidnostno zadolži, vendar največ do 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Ta omejitev ne velja za zadolžitev pokrajine iz drugega odstavka tega člena.

(6) Pokrajina mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje, ki ga poda ministrica oziroma minister (v nadaljnjem besedilu: minister), pristojen za finance. Način, postopke in roke za izdajo soglasja predpiše minister, pristojen za finance.

8. člen **(največji obseg možnega zadolževanja pokrajine)**

(1) V največji obseg možnega zadolževanja pokrajine se všteva zadolževanje za izvrševanje pokrajinskega proračuna, razen zadolževanja iz drugega odstavka 7. člena tega zakona, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom pokrajinskega proračuna, dana poročila posrednim proračunskih uporabnikom pokrajinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je pokrajina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov pokrajinskega proračuna.

(2) Pokrajina se 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 poročil za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je pokrajina, v posameznem letu odplačila ne preseže 10 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov pokrajinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije.

9. člen **(upravljanje z dolgom pokrajinskega proračuna)**

(1) Pokrajina lahko s črpanjem posojil pridobiva sredstva, potrebna za vračilo dolga pokrajine pred njegovo dospelostjo, če se s tem:

- zmanjšajo stroški dolga pokrajine ali

– izboljša struktura dolga na način, da se zniža izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem.

(2) Pokrajina pridobiva sredstva iz prejšnjega odstavka na podlagi soglasja ministrstva, prisojnega za finance. Način, postopke in roke za izdajo soglasja predpiše minister, pristojen za finance.

(3) Obseg zadolževanja pokrajine za upravljanje z dolgom pokrajinskega proračuna se določi v odloku, s katerim se sprejme proračun pokrajine.

(4) Obseg zadolževanja za upravljanje z dolgom pokrajinskega proračuna se ne všteva v obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna pokrajine.

10. člen **(sklepanje poslov v zvezi z zadolževanjem in upravljanjem)**

(1) Posle v zvezi z zadolževanjem pokrajinskega proračuna in upravljanjem z dolgovi pokrajinskega proračuna sklepa predsednica oziroma predsednik pokrajine (v nadaljnjem besedilu: predsednik pokrajine) ali oseba, ki je zaposlena v pokrajinski upravi in jo predsednik pokrajine pisno pooblasti, na podlagi soglasja iz šestega odstavka 7. člena in drugega odstavka 9. člena tega zakona in sprejetega proračuna pokrajine. Soglasje je sestavni del pogodbe o zadolžitvi pokrajine.

(2) O poslih zadolževanja, za katera po tem zakonu ni potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance, in o poslih likvidnostnega zadolževanja odloča in jih sklepa predsednik pokrajine.

11. člen **(prevzem dolga)**

Pokrajina ne sme prevzeti dolga.

12. člen **(poroštva pokrajine)**

(1) Pokrajina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme proračun pokrajine, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.

(2) Poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poroštva lahko v imenu pokrajine sklepa predsednik pokrajine. Poroštvena pogodba in pogodba o zavarovanju poroštva se morata skleniti istočasno.

(3) Izdana poroštva pokrajine se štejejo v največji obseg možnega zadolževanja pokrajine, določen v 8. členu tega zakona.

13. člen **(zamenjava obstoječe poroštvene pogodbe)**

(1) Predsednik pokrajine lahko na podlagi sklepa pokrajinskega sveta zamenja obstoječo poroštveno pogodbo z novo poroštveno pogodbo, če:

- se znižajo stroški obstoječe zadolžitve,
- se ne podaljša rok končne zapadlosti obveznosti in
- se ne poveča stanje dolga obstoječe zadolžitve.

(2) Za sklenitev pogodbe iz prejšnjega odstavka niso potrebna posebna določila v odloku, s katerim se sprejme proračun pokrajine, takšna zadolžitve pa se ne všteva v skupno zadolžitve in izdana poročila iz 8. člena tega zakona.

14. člen **(zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni pokrajine)**

(1) Posredni proračunski uporabniki pokrajinskega proračuna, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in zveze pokrajin, katerih ustanoviteljica je pokrajina, ter druge pravne osebe, v katerih ima pokrajina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se lahko zadolžujejo in izdajajo poročila s soglasjem pokrajine pod pogoji, ki jih določi pokrajinski svet, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja pokrajine, določen v 8. členu tega zakona.

(2) Pogodbena določila v posojilni pogodbi ali pogodbi o zavarovanju poročila, ki jo sklenejo osebe iz prvega odstavka tega člena, so nična, če določajo zavarovanje s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno izvajanju javne službe.

(3) Soglasje izda pokrajinski svet.

(4) Obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev iz prvega odstavka tega člena se določi z odlokom, s katerim se sprejme pokrajinski proračun.

III. FINANCIRANJE PRENESENIH NALOG

15. člen **(ugotovitev obsega sredstev)**

(1) Za ugotovitev obsega sredstev za financiranje prenesenih nalog pokrajine se v skladu z vrsto in obsegom prenesenih nalog upoštevajo stroški za financiranje:

- plač in drugih izdatkov zaposlenim javnim uslužbencem pokrajinskih upravnih organov, ki opravljajo naloge iz prenesene pristojnosti pokrajine,
- prispevkov delodajalcev za socialno varnost ter
- izdatkov za blago in storitve, nakup poslovnih prostorov, prevoznih sredstev in opreme, potrebnih za opravljanje prenesenih nalog pokrajine.

(2) Če je z zakonom, ki ureja prenos opravljanja nalog na pokrajine, določeno, da pokrajina kot preneseno nalogo izvaja tudi financiranje dejavnosti in programov iz državne pristojnosti, se pri ugotovitvi obsega sredstev za financiranje prenesenih nalog pokrajine upoštevajo z zakonom določena sredstva.

(3) Skupno višino sredstev za financiranje prenesenih nalog pokrajin in delež posamezne pokrajine pri teh sredstvih za posamezno proračunsko leto ugotovi vlada na predlog ministrstev, pristojnih za posamezna področja, na katera prenesene naloge spadajo, in po predhodnem usklajevanju z združenjem pokrajin.

16. člen (arbitraža)

(1) Pokrajina lahko sproži spor pred arbitražo glede višine sredstev iz prejšnjega člena tega zakona.

(2) Arbitražo sestavlja enako število predstavnic oziroma predstavnikov vlade in pokrajine, ki jih imenuje pokrajinski svet. Predstojnica oziroma predstojnik neposrednega uporabnika državnega proračuna, pristojnega za sklenitev pogodbe iz drugega odstavka 17. člena tega zakona, ne more biti imenovan za arbitra.

(3) Arbitraži predseduje sodnica oziroma sodnik upravnega sodišča, ki ga stranki imenujeta sporazumno.

(4) Za postopek pred arbitražo se uporablja zakon, ki ureja arbitražo.

17. člen (zagotovitev in nakazovanje sredstev)

(1) Sredstva za financiranje prenesenih nalog pokrajine se zagotovijo v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov državnega proračuna, pristojnih za posamezna področja, na katera prenesene naloge spadajo.

(2) Sredstva iz prejšnjega odstavka se nakazujejo pokrajini na podlagi pogodbe, ki jo skleneta pristojni neposredni uporabnik iz prejšnjega odstavka in pokrajina, mesečno po dvanajstih do 20. dne v mesecu.

IV. FINANCIRANJE PRIMERNE PORABE POKRAJINE

18. člen (ugotovitev obsega sredstev za financiranje nalog pokrajin)

Za ugotovitev obsega sredstev za financiranje nalog pokrajin se upoštevajo z zakonom določeni prihodki za financiranje nalog pokrajin na področju lokalnih zadev širšega pomena in na področjih z zakonom določenih zadev regionalnega pomena.

19. člen (povprečnina)

(1) Povprečnino za naslednje proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance.

(2) Povprečnino se določi z zakonom.

20. člen (primerna poraba pokrajine)

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

$$PPP_i = (0,25 + 0,10 \times P_i + 0,30 \times M_i + 0,15 \times S_i + 0,20 \times IRO_i) \times P \times O_i$$

Pri čemer je:

- PPP_i – primerna poraba pokrajine,
- P_i – razmerje med površino posamezne pokrajine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca,
- M_i – razmerje med deležem prebivalcev pokrajine, starih med 15 let in 24 let, v celotnem prebivalstvu pokrajine in deležem v državi,
- S_i – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu pokrajine in deležem v državi,
- IRO_i – indeks razvitosti pokrajine, ki je razmerje med indeksom razvojne ogroženosti pokrajine in ponderirano aritmetično sredino indeksa razvojne ogroženosti v državi,
- P – povprečnina,
- O_i – število prebivalcev pokrajine.

21. člen (financiranje primerne porabe pokrajine)

(1) Pokrajina financira primerno porabo s prihodki iz 4. člena tega zakona.

(2) Če so prihodki pokrajine iz prejšnjega odstavka za več kot 15 % višji od izračunane primerne porabe, se presežek nad 15 % zmanjša za 50 %, njegov preostanek pa se porazdeli med pokrajine, katerih prihodek je manjši od izračunane primerne porabe. Če so prihodki pokrajine manjši od izračunane primerne porabe, se ji razlika izplača kot finančna izravnava iz državnega proračuna.

(3) Podatke o pripadajočih prihodkih iz 4. člena tega zakona in finančni izravnavi v naslednjem proračunskem letu in letu, ki mu sledi, sporoči pokrajinam ministrstvo, pristojno za finance, po sprejetju državnega proračuna. Predhodne podatke, ki so

potrebni za pripravo pokrajinskih proračunov, pa sporoči najpozneje v 15 dneh po predložitvi predloga državnega proračuna v državni zbor.

22. člen
(nakazovanje prihodkov za financiranje primerne porabe)

(1) Prihodki iz 4. člena tega zakona se nakazujejo pokrajini tedensko po enakih deležih, začenši s prvim tednom proračunskega leta, za katero so izračunani.

(2) Finančna izravnava se pokrajini nakazuje po dvanajstinah 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 20. decembra tekočega leta.

(3) S sredstvi iz prvega in drugega odstavka tega člena pokrajina razpolaga samostojno v skladu z zakonom.

V. SOFINANCIRANJE NALOG, PROGRAMOV IN INVESTICIJ POKRAJIN

23. člen
(predmet sofinanciranja)

(1) Pokrajinam se zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje posamezne naloge, programa in investicij.

(2) Sredstva iz prvega odstavka tega člena se smejo uporabljati le za namene, za katere so dodeljena.

24. člen
(sofinanciranje nalog in programov)

(1) Z zakonom se lahko določijo posamezne naloge ali programi, za katerih izvajanje se pokrajinam zaradi zagotavljanja širšega javnega interesa zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna. Višino in namen porabe dodatnih sredstev določi zakon ali predpis, izdan na podlagi zakona.

(2) Sredstva iz prejšnjega odstavka se zagotovijo v okviru finančnega načrta neposrednega uporabnika državnega proračuna, pristojnega za področje nalog, za katerih izvajanje so namenjena.

(3) Ne glede na druge določbe tega zakona se lahko pokrajini iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje posameznih nalog v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

25. člen (sofinanciranje investicij)

(1) V državnem proračunu se pokrajinam zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij za izvajanje ukrepov skladnega regionalnega razvoja, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov pokrajinskih proračunov.

(2) Pokrajini se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

(3) Sredstva iz prejšnjih odstavkov tega člena se za vsako proračunsko leto zagotovijo v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov državnega proračuna, pristojnih za posamezna področja, na posebnih proračunskih postavkah.

26. člen (predlogi za sofinanciranje investicij)

(1) Neposredni uporabniki državnega proračuna vsak na svojem področju dela sprejmejo praviloma za štiri leta programe sofinanciranja investicij v pokrajinah, s katerimi se zagotavlja izvajanje ukrepov skladnega regionalnega razvoja v skladu z razvojnimi cilji države in v sodelovanju s pokrajinami.

(2) Na podlagi programov iz prejšnjega odstavka oblikujejo neposredni uporabniki državnega proračuna predloge investicij v skladu s predpisi, ki urejajo sofinanciranje investicij iz državnega proračuna in postopek priprave predloga načrta razvojnih programov državnega proračuna.

(3) Načrtovane investicije se na predlog pristojnega neposrednega uporabnika državnega proračuna uvrstijo v načrt razvojnih programov državnega proračuna.

27. člen (dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij)

(1) Sredstva za sofinanciranje investicij se pokrajinam dodelijo v skladu s programi sofinanciranja investicij in merili, ki jih določijo ministri, pristojni za posamezna področja.

(2) S pravilnikom, s katerim minister določi merila, se podrobneje določijo namen porabe sredstev, upravičeni stroški in pogoji za dodelitev sredstev.

28. člen (določanje obsega sofinanciranja)

(1) Za posamezno investicijo v pokrajini se lahko določi sofinanciranje do 100 % upravičenih stroškov investicije.

(2) Pristojno ministrstvo določi obseg sofinanciranja posamezne investicije v skladu z indeksom razvitosti pokrajine, tako da imajo glede na skupna razpoložljiva sredstva prednost investicije v pokrajinah z nižjo stopnjo razvitosti.

(3) Indeks razvitosti pokrajin določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, z uredbo za naslednja tri leta.

29. člen **(nakazovanje sredstev za sofinanciranje investicij)**

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

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

(3) Če pokrajina 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 in odškodnin po sodnih sklepih.

VI. NADZOR

30. člen **(nadzor nad zakonitostjo)**

Nadzor nad zakonitostjo proračuna pokrajine, odloka, s katerim je urejeno izvrševanje pokrajinskega proračuna, in drugih splošnih in posamičnih aktov pokrajine, izdanih za izvajanje tega zakona, opravlja ministrstvo, pristojno za finance.

31. člen **(nadzor nad namensko porabo)**

Nadzor nad namensko porabo sredstev iz državnega proračuna, namenjenih za sofinanciranje posameznih nalog, programov in investicij, opravljajo neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o sofinanciranju, ter proračunska inšpekcija ministrstva, pristojnega za finance.

32. člen
(nadzor nad porabo sredstev za financiranje prenesenih nalog)

Nadzor nad porabo sredstev za financiranje prenesenih nalog pokrajini opravljajo neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o financiranju prenesenih nalog pokrajine, in proračunska inšpekcija ministrstva, pristojnega za finance.

VII. KAZENSKA DOLOČBA

33. člen
(prekrški)

(1) Z globo od 1.500 do 4.000 evrov se kaznuje za prekršek odgovorna oseba pokrajine:

- če sklene pogodbo o zadolžitvi, s katero se pokrajina zadolži v obsegu, večjem od dovoljenega, ali brez soglasja ministra, pristojnega za finance, če je to predpisano, in s tem krši šesti odstavek 7. člena, 8. člen in drugi odstavek 9. člena tega zakona,
- če sredstva za financiranje prenesenih nalog pokrajine porabi, dovoli njihovo porabo ali ne prepreči njihove porabe v nasprotju s pogodbo in s tem krši 17. člen tega zakona,
- če namenska sredstva državnega proračuna porabi, dovoli njihovo porabo ali ne prepreči njihove porabe v nasprotju z namenom, določenim s tem zakonom, in s tem krši 23. člen tega zakona.

(2) Postopek o prekrških iz prvega odstavka tega člena vodi in o njih odloča proračunska inšpekcija ministrstva, pristojnega za finance.

VIII. PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

34. člen
(uskladitev predpisov)

(1) Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US) in predpise, izdane na njegovi podlagi, je treba uskladiti s tem zakonom najpozneje do 1. januarja 2025.

(2) Uredbe iz tretjega in četrtega odstavka 4. člena ter tretjega odstavka 28. člena tega zakona sprejme vlada najpozneje do 1. januarja 2025.

(3) Ministri, pristojni za posamezna področja, izdajo predpise iz 27. člena tega zakona najpozneje do 1. januarja 2025.

(4) Minister, pristojen za finance, izda predpisa iz šestega odstavka 7. člena in drugega odstavka 9. člena tega zakona najpozneje do 1. januarja 2025.

35. člen
(uveljavitev zakona)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne 1. januarja 2025.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

V členu je določena vsebina zakona. Zakon ureja financiranje pokrajin. Določa vire financiranja nalog iz pokrajinske pristojnosti, financiranje prenesenih nalog, financiranje primerne porabe pokrajine, sofinanciranje posameznih nalog in programov ter investicij pokrajin iz državnega proračuna, nadzor nad zakonitostjo proračuna pokrajine in odloka, s katerim je urejeno izvrševanje pokrajinskega proračuna, ter drugih splošnih in posamičnih aktov pokrajine, izdanih za izvajanje tega zakona, nadzor nad namensko porabo sredstev in nadzor nad porabo sredstev za financiranje prenesenih nalog. Nazadnje zakon določa še prekrške.

K 2. členu

V členu je pojasnjen pomen posameznih izrazov, ki so uporabljeni v zakonu.

Če so naloge pokrajine z zakonom določene lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena, potem so prenesene naloge pokrajine posamezne naloge iz državne pristojnosti, katerih opravljanje je država z zakonom prenesla na pokrajine.

Prebivalec je po tem zakonu definiran kot državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji in pokrajini ter kot tujec z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki ima prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji in pokrajini. Za podatke o številu prebivalcev ali izračun deležev prebivalcev po tem zakonu se upoštevajo podatki Statističnega urada Republike Slovenije na dan 1. januarja tistega leta, v katerem se ugotavlja primerno porabo. Povprečnina, ki je sestavni del enačbe za ugotovitev primerne porabe, je na prebivalca v državi ugotovljen obseg sredstev za financiranje nalog pokrajin brez investicij. Investicije pa so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja pokrajine v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja, vključno z naložbami v izobraževanje in usposabljanje, razvoj novih tehnologij, izboljšanje kakovosti življenja ter drugimi naložbami, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti.

Indeks razvitosti pokrajine je pokazatelj, kako razvita je pokrajina. Predstavlja razmerje med indeksom razvojne ogroženosti pokrajine in ponderirano aritmetično sredino indeksa razvojne ogroženosti v državi. Indeks razvojne ogroženosti pokrajine se ugotavlja na podlagi podatkov o bruto domačem proizvodu na prebivalca pokrajine, bruto dodani vrednosti gospodarskih družb na zaposlenega v pokrajini, bruto osnovi za dohodnino na prebivalca pokrajine, številu delovnih mest na število aktivnega prebivalstva pokrajine, indeksa staranja prebivalstva pokrajine, stopnje registrirane brezposelnosti in stopnje zaposlenosti v pokrajini, povprečnem številu let šolanja prebivalcev pokrajine, opremljenosti s komunalno infrastrukturo, deleža območij Natura 2000 v pokrajini, kazalca poseljenosti in drugih relevantnih podatkov Statističnega urada Republike Slovenije na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja indeks razvojne ogroženosti pokrajine.

Finančna izravnava pomeni po tem predlogu zakona sredstva iz državnega proračuna, ki se v posameznem proračunskem letu dodelijo pokrajini, ki iz pripadajočega deleža prihodkov od davkov ne more financirati svoje primerne porabe.

K 3. členu

V členu so določena načela financiranja pokrajin. To so načelo samostojnosti pokrajine pri financiranju v skladu z načeli javnega financiranja, načelo sorazmernosti virov financiranja pokrajine z njenimi nalogami, načelo solidarnosti, ki zagotavlja pokrajini, ki s prihodki ne more financirati svojih nalog, dodatna sredstva iz državnega proračuna, načelo polnega financiranja prenesenih nalog iz državne pristojnosti iz državnega proračuna v skladu z vrsto in obsegom prenesenih nalog ter nazadnje še načelo polnega financiranja prenesenih nalog iz občinske pristojnosti iz občinskega proračuna v skladu z vrsto in obsegom prenesenih nalog.

K 4. členu

V členu so kot prihodki pokrajin določeni prihodki od dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb ter prihodki iz drugih davkov, določenih z zakoni, ki določajo pristojnosti in naloge pokrajin. Ob navedenem je določeno, da se obseg prihodkov od davkov določi z zakoni na podlagi metodologije, ki jo z uredbo predpiše vlada. Zakon vpeljuje tudi načelo sodelovanja združenja pokrajin. Vlada mora tako pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje pokrajin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenja pokrajin. Vlada s podzakonskim aktom (uredbo) določi način nakazovanja prihodkov od davkov pokrajinam.

K 5. členu

V členu so določeni drugi viri financiranja pokrajine, kot so prihodki od vodnih povračil, povračil za uporabo javnih cest, samoprispevka, taks, glob, koncesijskih dajatev, plačil za storitve pokrajinskih javnih služb, od stvarnega in finančnega premoženja pokrajine, dodatna sredstva iz državnega proračuna, neposredne spodbude in sredstva skladov Evropske unije ter prejete donacije in drugi prihodki, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona. Ti navedeni prihodki pripadajo pokrajini v takšni višini, kot je določena z aktom o njihovi uvedbi. Glede prihodkov iz naslova okoljskih dajatev pa besedilo določa, da pripadajo pokrajini v višini, ki je določena z zakonom ali uredbo, in sicer v sorazmerju z njenimi nalogami.

K 6. členu

V členu se ureja zadolževanje pokrajine na način, da daje pokrajini pravico do zadolževanja v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, če s tem zakonom ni določeno drugače.

K 7. členu

V členu se urejajo vsebinski pogoji, ki morajo biti izpolnjeni zato, da se lahko pokrajina zadolži. Po tem zakonu se pokrajina ne sme zadolževati v tujini. Pokrajina se lahko za izvrševanje pokrajinskega proračuna za investicije v tekočem proračunskem letu zadolži samo s črpanjem sredstev posojil pri državnem proračunu, javnih skladih, bankah ali hranilnicah s sedežem v Republiki Sloveniji, ki so pridobile dovoljenje za opravljanje bančnih storitev v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo. Možno je tudi, da se pokrajina zadolži pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma pokrajine. Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije se lahko pokrajina zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Pokrajina se v posameznem letu lahko zadolži samo v obsegu, ki ga določa odlok, s katerim se sprejme pokrajinski proračun, razen za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije. Z besedilom je prav tako določeno, da se v obdobju začasnega financiranja pokrajina lahko zadolži do višine za odplačilo glavnice dolga pokrajinskega proračuna, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu. Kot je še določeno, se lahko pokrajina likvidnostno zadolži, ampak največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Gre za sprejemljiv obseg z vidika splošne likvidnosti pokrajine. Z besedilom je tudi določeno, da mora pokrajina pred vsako zadolžitvijo, pri kateri na eni strani črpanje in na drugi strani odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti predhodno soglasje ministrice oziroma ministra za finance. Ta tudi s podzakonskim aktom predpiše način, postopke in roke za izdajo tovrstnega soglasja.

K 8. členu

V členu se določa največji obseg možnega zadolževanja pokrajin. S prvim odstavkom se našteva možne primere, ki se všttevajo v obseg možnega zadolževanja pokrajine za izvrševanje pokrajinskega proračuna: zadolževanje za izvrševanje proračuna za investicije, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom pokrajinskega proračuna, dana poročila posrednim proračunskim uporabnikom pokrajinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je pokrajina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov pokrajinskega proračuna. Iz največjega obsega zadolževanja pokrajine je izvzeto zadolževanje pokrajine za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije. Z drugim odstavkom so določene vrste obveznosti, ki se všttevajo v največji obseg zadolževanja pokrajine: obveznosti iz naslova posojil, finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialne obveznosti iz naslova izdanih poročil za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je pokrajina. Pokrajina se lahko za odplačilo teh obveznosti v posameznem proračunskem letu zadolži do največ 10 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov pokrajinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije.

K 9. členu

V členu se ureja upravljanje z dolgom pokrajinskega proračuna. Pokrajina se za namen refinanciranja dolga lahko zadolži s črpanjem posojila, če se s tem zmanjšajo stroški pokrajinskega dolga ali pa izboljša struktura dolga na način, da se zniža izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem. Pokrajina pridobiva sredstva za ta namen le na podlagi soglasja ministrstva za finance. Ker v primeru upravljanja govorimo le o prestrukturiranju dolga, se takšna zadolžitev ne všteva v obseg zadolževanja za izvrševanje pokrajinskega proračuna. Sam obseg zadolževanja pokrajine za upravljanje z dolgom pokrajinskega proračuna pa se določi v odloku, s katerim se sprejme pokrajinski proračun.

K 10. členu

Z besedilom se določa, da posle v zvezi z zadolževanjem pokrajinskega proračuna in upravljanjem z dolgovi pokrajinskega proračuna sklepa predsednik pokrajine oziroma oseba, ki je zaposlena v pokrajinski upravi in jo predsednik pokrajine pisno pooblasti. Sklenitev poslov mora temeljiti na soglasju ministra za finance in na sprejetem proračunu pokrajine, soglasje pa je sestavni del pogodbe o zadolžitvi pokrajine. Z besedilom se še določa, da o poslih zadolževanja, za katera po tem zakonu ni potrebno soglasje ministra za finance, in o poslih likvidnostnega zadolževanja odloča in jih sklepa predsednik pokrajine.

K 11. členu

Z besedilom se prepoveduje prevzem dolga. Pokrajina ne sme prevzemati dolgov zaradi sanacije določenih subjektov ali za prestrukturiranje dolgov neposrednih ali posrednih proračunskih uporabnikov pokrajinskega proračuna.

K 12. členu

Z besedilom se ureja poroštvo pokrajine. Pokrajina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme proračun pokrajine in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Izdana poroštva pokrajine se štejejo v največji obseg možnega zadolževanja pokrajine. Poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poroštva lahko v imenu pokrajine sklepa predsednik pokrajine, pri čemer se morata poroštvena pogodba in pogodba o zavarovanju poroštva skleniti istočasno.

K 13. členu

Z besedilom je določeno, da če so kumulativno izpolnjeni naštetih pogoji, lahko predsednik pokrajine zamenja obstoječo poroštveno pogodbo za novo, in sicer na podlagi sklepa pokrajinskega sveta. Gre v bistvu za refinanciranje obstoječega dolga določenemu dolžniku v primeru, da uspe dolžnik skleniti pogodbo o zadolževanju pod ugodnejšimi pogoji, s čimer je smiselna tudi sklenitev nove poroštvene pogodbe. Zamenjava poroštvene pogodbe se ne všteva v skupno višino zadolžitve in izdanih poroštev, saj nove obveznosti za proračun ne nastanejo.

K 14. členu

Z besedilom se ureja zadolževanje in izdajanje poroštEV oseb javnega sektorja na ravni pokrajine. Posredni proračunski uporabniki pokrajinskega proračuna, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in zveze pokrajin, katerih ustanoviteljica je pokrajina, ter druge pravne osebe, v katerih ima pokrajina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva s soglasjem pokrajine pod pogoji, ki jih določi pokrajinski svet, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Pogodbena določila v posojilni pogodbi ali pogodbi o zavarovanju poroštva, ki določajo zavarovanje s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno za izvajanje javne oziroma gospodarske javne službe, so nična. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg zadolževanja pokrajine. Pristojnost za izdajo soglasja je dodeljena pokrajinskemu svetu. Zaradi načrtovanja obveznosti je pomembno, da se skupna višina zadolžitve in izdanih poroštEV določi z odlokom, s katerim se sprejme proračun pokrajine.

K 15. členu

Z besedilom so določeni stroški, ki se upoštevajo pri ugotovitvi višine sredstev, namenjenih financiranju nalog iz državne pristojnosti, katerih opravljanje je z zakonom preneseno na pokrajine, ter način določitve skupne višine teh sredstev in deleža posamezne pokrajine. Prvi odstavek določbe se uporablja, če zakon, ki ureja prenos nalog na pokrajine, ne določa drugače. Na pokrajine se lahko prenese opravljanje nalog iz državne pristojnosti, katerih opravljanje ne pomeni le delovanja njene uprave, temveč lahko tudi financiranje dejavnosti izvajalcev javnih služb in programov v javno korist in podobno.

K 16. členu

Z besedilom se določa pravica pokrajine, da glede višine sredstev za financiranje prenesenih nalog sproži spor pred arbitražo, ki jo sestavlja enako število arbitrov vlade in pokrajine, predseduje pa ji sporazumno imenovani predsednik iz vrst sodnikov upravnega sodišča. Predstavnike pokrajine v arbitraži imenuje pokrajinski svet. Za postopek pred arbitražo se uporablja zakon, ki ureja arbitražo. Predstojnik neposrednega uporabnika državnega proračuna, ki je vpleten v spor, ne more biti imenovan za arbitra.

K 17. členu

Z besedilom je določeno, da se sredstva za financiranje prenesenih nalog zagotavljajo v finančnih načrtih ministrstEV, pristojnih za področja prenesenih nalog pokrajin. Ministrstvo s pokrajino sklene pogodbo, na podlagi katere ji sredstva nakazuje mesečno. Določba je povezana s pristojnostjo za nadzor nad porabo sredstev za financiranje prenesenih nalog pokrajine. S členom, ki določa prekrške, je določeno, da se odgovorna oseba pokrajine, ki ta sredstva porabi, dovoli njihovo porabo ali ne prepreči njihove porabe v nasprotju s pogodbo, kaznuje za prekršek.

K 18. členu

Z besedilom je določeno, kateri prihodki se upoštevajo za ugotovitev obsega sredstev za financiranje nalog pokrajin. To so prihodki za financiranje nalog pokrajin na področju lokalnih zadev širšega pomena in na področjih z zakonom določenih zadev regionalnega pomena.

K 19. členu

Z besedilom je določen način ugotavljanja povprečnine, ki jo ugotovi finančno ministrstvo. Povprečnino se določi z zakonom.

K 20. členu

Z besedilom je določen način izračuna primerne porabe pokrajine v posameznem proračunskem letu, ki ga opravi finančno ministrstvo. V enačbi za izračun primerne porabe se poleg povprečnine in števila prebivalcev pokrajine upoštevajo še podatki o površini, številu prebivalcev med 15. in 24. letom starosti, številu prebivalcev starejših od 65. let in indeks razvitosti pokrajine.

K 21. členu

Z besedilom je določeno financiranje primerne porabe pokrajine. Ta se financira s prihodki iz davkov. Če so ti prihodki pokrajine za več kot 15 % višji od izračunane primerne porabe, se presežek nad 15 % zmanjša za 50 %, njegov preostanek pa se porazdeli med pokrajine, katerih prihodek je manjši od izračunane primerne porabe. Če so prihodki pokrajine manjši od izračunane primerne porabe, se ji razlika izplača kot finančna izravnava iz državnega proračuna. Vse podatke zagotovi pokrajinam finančno ministrstvo po sprejetju državnega proračuna, predhodne podatke za pripravo pokrajinskih proračunov, pa najkasneje 15 dni po predložitvi predloga državnega proračuna v državni zbor.

K 22. členu

Z besedilom je določen način nakazovanja prihodkov za financiranje primerne porabe. Prvi odstavek določa, da se prihodki od davkov nakazujejo pokrajini tedensko po enakih deležih, začeni s prvim tednom proračunskega leta, za katero so izračunani. Drugi odstavek določa glede finančne izravnave, da se pokrajini nakazuje po dvanajstinah 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 20. decembra tekočega leta. S sredstvi pokrajine v skladu z zakonom razpolagajo samostojno.

K 23. členu

Z besedilom je določeno, da se lahko pokrajinam zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje posamezne naloge, programa in investicij. Vendar se sredstva smejo uporabljati le za tiste namene, za katere so bila dodeljena.

K 24. členu

Z besedilom je urejeno sofinanciranje posameznih nalog in programov, ki jih opravljajo pokrajine. Pokrajine lahko prejmejo dodatna sredstva iz državnega

proračuna za opravljanje posameznih nalog in programov, če je s področnim zakonom urejeno tako financiranje. Podlaga za dodatna sredstva je ugotovljen širši javni interes. Vrsta nalog ali programov ni omejena. Izjema od pravila, da se sofinanciranje določi s posebnim predpisom, so sredstva državnega proračuna, ki se zagotovijo za sofinanciranje posameznih nalog v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

K 25. členu

Z besedilom je določen namen sofinanciranja investicij. Iz državnega proračuna se zagotavlja sofinanciranje investicij pokrajin za izvajanje ukrepov skladnega regionalnega razvoja in investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije. Sredstva se zagotavljajo za vsako proračunsko leto v finančnih načrtih posameznih neposrednih uporabnikov državnega proračuna.

K 26. členu

Z besedilom je določeno, da neposredni uporabniki državnega proračuna vsak za svoje področje dela sprejmejo programe sofinanciranja investicij v pokrajinah, s katerimi se zagotavlja izvajanje ukrepov skladnega regionalnega razvoja v skladu z razvojnimi cilji države in v sodelovanju s pokrajinami. Programi so praviloma štiriletni in so podlaga za predloge sofinanciranja investicij v posameznem proračunskem letu. Predloge pripravljajo neposredni uporabniki državnega proračuna v skladu s predpisi, ki urejajo sofinanciranje iz državnega proračuna in pripravo načrta razvojnih programov državnega proračuna.

K 27. členu

Z besedilom se urejajo podlage za dodeljevanje sredstev državnega proračuna za sofinanciranje investicij. Pokrajinam se sredstva dodelijo v skladu s programom posameznega ministrstva in v skladu s pravilniki, ki jih sprejmejo ministri, pristojni za posamezna področja, s katerimi določijo merila, podrobne namene porabe, upravičene stroške in pogoje za dodelitev sredstev.

K 28. členu

Z besedilom se določa obseg sofinanciranja posamezne investicije. Pri določitvi obsega, ki je lahko do 100 % upravičenih stroškov investicije, je treba upoštevati stopnjo razvitosti pokrajine, ki jo za obdobje treh let določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance. Stopnja razvitosti posamezne pokrajine se izračuna z indeksom razvojne ogroženosti pokrajine. Prednost pri sofinanciranju investicij v okviru razpoložljivih sredstev imajo pokrajine z nižjo stopnjo razvitosti.

K 29. členu

Z besedilom je urejeno nakazovanje dodatnih sredstev za investicije tako, da pristojni neposredni uporabnik pokrajini izda sklep o sofinanciranju, s katerim določi višino sofinanciranja, in s pokrajino sklene pogodbo. Obvezna sestavina pogodbe so določbe o nadzoru namenske porabe sredstev in klavzula o vrnitvi nenamensko porabljenih sredstev v državni proračun. Če pokrajina ne sklene pogodbe, se šteje, da se je sredstvom odpovedala. Sredstva, namenjena sofinanciranju investicij, pa se

ne smejo zaseči za plačilo dospelih obveznosti iz zadolžitve in odškodnin po sodnih sklepih.

K 30. členu

Z besedilom je določen nadzor nad zakonitostjo javnofinančnih aktov. Za nadzor nad zakonitostjo proračuna pokrajine in odloka, s katerim je urejeno izvrševanje pokrajinskega proračuna, ter drugih splošnih in posamičnih aktov pokrajine, izdanih za izvajanje tega zakona, je pristojno finančno ministrstvo.

K 31. členu

Z besedilom je urejeno pooblastilo za nadzor nad namensko porabo dodatnih sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje, ki jih prejmejo pokrajine. Pooblastilo za nadzor imajo neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o sofinanciranju, in proračunska inšpekcija finančnega ministrstva. Določba je povezana s kazensko določbo 33. člena, ki določa, da je odgovorna oseba pokrajine odgovorna za prekršek, če porabi, dovoli porabo ali ne prepreči porabe namenskih dodatnih sredstev v nasprotju z njihovim namenom. Odgovorna oseba je lahko kaznovana z globo v razponu od 1.500 do 4.000 evrov.

K 32. členu

Z besedilom je urejen nadzor nad porabo sredstev za financiranje prenesenih nalog pokrajin. Nadzor opravljajo neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o financiranju prenesenih nalog pokrajine v skladu s 17. členom zakona, in proračunska inšpekcija finančnega ministrstva.

K 33. členu

Z besedilom so določeni prekrški. Prekršek po tem predlogu zakona stori odgovorna oseba pokrajine: (1) če sklene pogodbo o zadolžitvi, s katero se pokrajina zadolži v obsegu, večjem od dovoljenega, ali brez soglasja ministra, pristojnega za finance, če je to predpisano; (2) če sredstva za financiranje prenesenih nalog pokrajine porabi, dovoli njihovo porabo ali ne prepreči njihove porabe v nasprotju s pogodbo; (3) če namenska sredstva državnega proračuna za sofinanciranje porabi, dovoli njihovo porabo ali ne prepreči njihove porabe v nasprotju z namenom, določenim s tem zakonom. Globa za prekršek je določena v razponu od 1.500 do 4.000 evrov. Postopke o prekrških vodi in o njih odloča proračunska inšpekcija finančnega ministrstva.

K 34. členu

Z besedilom je določena obveznost uskladitve in izdaje predpisov.

K 35. členu

Z besedilom je določeno, da začne zakon veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne 1. januarja 2025. Zakon je podlaga za pripravo državnega proračuna in zakona o izvrševanju državnega proračuna za leto 2025, na temelju katerih se bo do sprejetja proračunov pokrajin izvajalo začasno

financiranje pokrajin. Zato mora ta zakon veljati že v času priprave obeh navedenih aktov.