

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER
Dodiplomski visokošolski strokovni študijski program Management

Diplomska naloga
FINANCIRANJE OBČIN V SLOVENIJI

Mentor:

viš. pred. mag. Boris Mrak

KOPER, 2005

SEBASTIJAN BARETIČ

POVZETEK

Občine kot nepridobitne organizacije se v Sloveniji srečujejo z velikimi težavami na področju financiranja. To se nanaša predvsem na njihovo zadolževanje, določitev vrste lastnih virov financiranja občinskih nalog in njihovo primernost, na osnove in merila za zagotavljanje dodatnih sredstev finančne izravnave ter primernost obstoječe formule za izračun primerne porabe in zagotavljanja sredstev za izvajanje nalog, ki so jih občine dolžne izvajati po ustavi in zakonu. Kot diplomant ekonomske smeri sem se pri pisanju diplomske naloge podrobneje seznanil s celotno zakonodajo, vezano na občino kot nepridobitno organizacijo in njeno financiranje, v veliko pomoč pa mi je bila tudi literatura s področja urejenosti lokalne samouprave v državah Evropske unije.

Ključne besede: občina, financiranje občine, primerna poraba, prihodki občine, zakon

ABSTRACT

Slovenian municipalities as non - profit organisations are facing great problems in the area of financing. These problems are associated particularly with the following: indebtedness of municipalities, establishment of their own resources to finance their responsibilities and the suitability of these resources; bases and criteria to ensure additional funds of financial equalisation; suitability of the existing formula to calculate appropriate consumption; and the provision of funds for the responsibilities municipalities must carry out under the constitution and law. Writing the thesis to finish my studies at the Faculty of Management I got a detailed insight into the entire legislation for a municipality as a non - profit organisation and its financing. The literature on the local self - government systems in the European Union member states has been of great help to me.

Key words: financing of municipality, financing, appropriate consumption, incomes of municipality, law

UDK 352 :336.1/.5 (043.2)

VSEBINA

1	Uvod.....	1
2	Občina kot temeljna samoupravna skupnost.....	4
2.1	Zgodovinski razvoj lokalne samouprave v Sloveniji.....	4
2.2	Pomen občine.....	8
2.3	Vrste občin.....	9
2.4	Pojem lokalne samouprave.....	10
2.5	Oblikovanje občine.....	11
3	Naloge občine.....	13
3.1	Izvirne naloge občine.....	13
3.2	Prenesene naloge občine.....	15
4	Javne finance.....	17
4.1	Splošno o javnih financah.....	17
4.2	Zakon o javnih financah.....	18
4.3	Sestavine proračuna občine.....	20
4.4	Priprava proračuna občine in njegove obvezne sestavine.....	21
5	Financiranje občin v Sloveniji.....	23
5.1	Sistem financiranja občin.....	23
5.2	Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin.....	24
5.3	Izračun primerne porabe.....	25
5.4	Finančni viri lokalnih skupnosti.....	26
5.4.1	Lastni prihodki občin.....	26
5.4.2	Prihodki po 21. in 23. členu Zakona o financiranju občin.....	29
5.4.3	Prihodki po 22. členu Zakona o financiranju občin.....	31
5.4.4	Ostali viri lastnih prihodkov.....	33
5.5	Finančna izravnava.....	34
5.6	Zadolževanje občin.....	35
5.7	Financiranje gospodarskih javnih služb.....	37
5.8	Problematika financiranja občin v Sloveniji.....	38
5.9	Problematika izračuna primerne porabe slovenskih občin.....	47
6	Smernice Evropske unije.....	53
6.1	Lokalna samouprava v državah Evropske unije.....	53
6.2	Lokalne javne finance v državah Evropske unije.....	55
6.3	Integracijski procesi.....	56
6.4	Financiranje lokalnih skupnosti po Evropski listini lokalne samouprave.....	56
6.5	Financiranje po osnutku Evropske listine o regionalni samoupravi.....	57
7	Sklep.....	59
	Literatura.....	65
	Viri.....	67

TABELE

Tabela 5.1	Struktura prihodkov slovenskih občin v letu 2003 (v 1000 SIT)	40
Tabela 5.2	Struktura ostalih lastnih prihodkov vseh občin v Sloveniji po 21. členu Zakona o financiranju občin v letu 2003	41
Tabela 5.3	Drugi lastni prihodki občin po 22. členu Zakona o financiranju občin kot % v primerni porabi	42
Tabela 5.4	Izračunana primerna poraba na prebivalca v nekaterih slovenskih občinah za letu 2003 (v SIT).....	44
Tabela 5.5	Lastni prihodki na prebivalca v slovenskih občinah, ki izkazujejo presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo za leto 2003 (v SIT)	45
Tabela 5.6	Doprinos spremenljivke Pi k izračunu primerne porabe slovenskih občin .	47
Tabela 5.7	Doprinos spremenljivke Ci k izračunu primerne porabe slovenskih občin .	48
Tabela 5.8	Doprinos spremenljivke Mi k izračunu primerne porabe slovenskih občin	49
Tabela 5.9	Doprinos spremenljivke Si k izračunu primerne porabe slovenskih občin .	50

KRAJŠAVE

- Ci Razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v državi.
- Mi Razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto.
- Oi Število oseb s stalnim bivališčem v posamezni občini 1. januarja v letu, ko se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto po podatkih centralnega registra prebivalstva.
- Pi Razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca.
- PPi Primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini
- Si Razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi 1. januarja v letu, ko se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto.
- ZP Primerna poraba na prebivalca.

1 UVOD

Občina kot nepridobitna organizacija je v zadnjih letih v Sloveniji žarišče strokovnih in političnih razprav, saj predstavlja temelj demokratične ureditve vsake razvite države. Slovenija je svojim prebivalcem z osamosvojitvijo in ustavo zagotovila pravico do lokalne samouprave in jim na ta način omogočila, da na najbolj neposreden način sodelujejo pri izvajanju oblasti.

Od uvedbe novega sistema lokalne samouprave pa se nam vse pogosteje postavlja vprašanje, kako zagotoviti občinam finančna sredstva za izvajanje tistih nalog, ki so jih dolžne izvajati po ustavi in zakonu. Da bi lahko zagotovili nemoteno delovanje lokalnih skupnosti ter njihov obstoj, je potrebno zagotoviti zadostna finančna sredstva za njihovo delovanje.

Financiranje občin naj bi ljudem omogočilo, da bi o ključnih stvareh na prostoru, kjer živijo, soodločali in soupravljali. To naj bi povečalo povezanost med ljudmi in državo, predvsem pa vzpodbudilo harmonizacijo in sodelovanje v lokalnem in regionalnem prostoru.

Ustava Republike Slovenije določa, da se občina kot nepridobitna organizacija financira iz lastnih virov in da občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna finančna sredstva.

V diplomski nalogi bom analiziral odnos med občino kot nepridobitno organizacijo in državo na področju financiranja in prenašanja državnih pristojnosti na raven lokalne skupnosti ter poskušal ugotoviti, kakšne možnosti imajo občine v Sloveniji pri oblikovanju tistih lastnih prihodkov, ki bi jim v prihodnosti prinašali večjo samostojnost in možnost oblikovanja svoje lastne razvojne politike.

Cilj moje diplomske naloge je preučiti sistem financiranja občin. Na ta način bom prispeval k reševanju težav, povezanih z zagotavljanjem finančnih sredstev posameznim občinam, ki posledično lahko vplivajo na večjo ali manjšo samostojnost občin in njihovih uprav. Analiziral bom tudi obstoječi Zakon o financiranju občin in poskušal dokazati, da slovenske občine niso v enakopravnem položaju pri pridobivanju finančnih sredstev iz naslova finančne izravnave.

Poskušal bom tudi dokazati, da nastajajo med občinami na področju financiranja prevelike razlike predvsem zaradi neustreznosti obstoječe formule za izračun primerne

porabe in ugotoviti, ali so finančni viri občin v razmerju z nalogami, ki jih morajo občine opravljati po ustavi in zakonu.

Hipoteze, ki jih bom preveril z raziskovanjem v diplomski nalogi, so naslednje:

1. Na ravni države se bi lahko oblikoval sklad, kamor bi občine, ki dosegajo presežke nad sredstvi primerne porabe, le-te nakazovale za kritje razlik med sredstvi primerne porabe in seštevkom pripadajoče finančne izravnave in lastnih prihodkov vseh preostalih občin, in tako razbremenile državni proračun.
2. Občine niso v enakopravnem položaju po obstoječem Zakonu o financiranju občin.
3. Zaradi neprimernosti formule za izračun primerne porabe nastajajo na področju financiranja občin prevelike razlike.
4. Finančni viri niso v razmerju z nalogami, ki so jih občine dolžne izvajati po ustavi in zakonu.

V diplomski nalogi bom izhajal iz teoretičnih izhodišč, vezanih na občino kot temeljno samoupravno skupnost, problematiko financiranja občin v Sloveniji, urejenost lokalne samouprave, javne finance, lokalne javne finance v državah Evropske unije, smernice Evropske unije, gospodarske javne službe, skladen regionalni razvoj, izračun primerne porabe, dejavnike, ki vplivajo na izračun primerne porabe, finančno izravnavo, zadolževanje občin in dohodnino.

Pri deskriptivnem pristopu bom na področju občine kot temeljne samoupravne skupnosti, na področju urejenosti lokalne skupnosti ter delno na področju javnih financ v Sloveniji in v državah Evropske unije uporabil metodo deskripcije, na področju preučevanja sistema financiranja občin pa bom pri deskriptivnem pristopu uporabil metodo kompilacije.

Za analiziranje Zakona o financiranju občin glede njegove ustreznosti in pri dokazovanju, da so prevelike razlike med občinami na področju njihovega financiranja posledica neustreznosti obstoječe formule za izračun primerne porabe, bom pri analitičnem pristopu uporabil kvalitativno metodo (deduktivno sklepanje).

V prvem poglavju se bom osredotočil na občino, kot temeljno samoupravno skupnost, njen zgodovinski razvoj, njen pomen, pojem lokalne samouprave, vrste občin in oblikovanje občin.

V drugem poglavju bom na splošno predstavil javne finance, glavne točke Zakona o javnih financah, najpomembnejše sestavine proračuna in opis priprave proračuna občine, v tretjem poglavju pa bom predstavil izvorne in prenesene naloge občin.

V četrtem poglavju bom opisal sistem financiranja občin, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o financiranju občin, finančne vire lokalnih skupnosti, financiranje gospodarskih javnih služb. Obrazložil bom izračun primerne porabe, finančne izravnave, zadolževanje občin, financiranje gospodarskih javnih služb, problematiko izračuna primerne porabe in financiranja občin v Sloveniji.

Peto poglavje bo predstavilo smernice lokalne samouprave in javnih financ v državah Evropske unije, pomen integracijskih procesov ter financiranje lokalnih skupnosti in regionalne samouprave po Evropski listini.

Na koncu diplomskega dela bom podal sklep z ugotovitvami ter navedel seznam uporabljene literature in virov.

2 OBČINA KOT TEMELJNA SAMOUPRAVNA SKUPNOST

2.1 Zgodovinski razvoj lokalne samouprave v Sloveniji

Janez Šmidovnik je v svojem delu Lokalna samouprava zapisal: "Tako kot povsod po Evropi, seže zgodovina lokalne samouprave tudi na območju Slovenije globoko v srednji vek (1995, 145)."

Prve oblike samouprave so se razvile v srednjeveških mestih ob morju, ki so ohranila določeno kontinuiteto starih rimskih mest, kasneje pa so se mesta razvila tudi v notranjosti, in sicer na pomembnih prometnih točkah z razvojem trgovine in obrti.

Z upravnimi reformami absolutistične države so v času Jožefa II mesta izgubila avtonomijo. Na območju današnje Slovenije je bilo takrat 21 mest. Vključena so bila v nov teritorialni sistem države, v katerem so nekatera pomembnejša mesta pridobila sedež okrožnih uradov in so na ta način imela status okrožnih mest, deželno glavno mesto pa je postala Ljubljana.

Po marčni revoluciji leta 1848 in odpravi sistema zemljiškega gospostva, s katerim lokalna samouprava v sodobnem smislu ni bila združljiva, so v Avstriji uvedli politične samoupravne občine. Leta 1849 je cesar podpisal začasni zakon o občinah. V deželi Kranjski je bila tedaj ustanovljena skupno 501 občina.

Leta 1866 je dežela Kranjska dobila okvirni zakon o občinah, ki je veljal do razpada države leta 1918. Število občin na Kranjskem se je zmanjšalo s 501 na 348. Oba zakona, tako začasni zakon o občinah iz leta 1849 kot tudi poznejši okvirni zakon o občinah, sta temeljila na zamisli o enotnem položaju vseh občin - mestnih in podeželskih, vendar pa sta dajala poseben položaj deželnim glavnim tako imenovanim *statutarnim mestom*. To so bile občine s posebnim statusom, na katere so bile prenesene tudi pristojnosti okrajnih glavarstev.

V prvi Jugoslaviji, ki je nastala leta 1918, je po prvi svetovni vojni na področju lokalne samouprave najprej veljala dotedanja ureditev na posameznih delih njenega ozemlja. Leta 1921 so bila z vidovdansko ustavo postavljena načela za novo ureditev države in lokalne samouprave. Predvidena je bila vzpostavitev lokalne samouprave na treh ravneh in sicer v občini, v okraju in v oblasti. Okraji so delovali kot organi države, oblast kot državni in kot samoupravni organ, vendar le do leta 1929, ko so bili ti dokončno odpravljeni. Zamenjala jih je razdelitev države na banovine.

Leta 1933 je bil sprejet zakon o občinah, ki je vzpostavil sistem volitev občinskih organov in postavil merilo, po katerem mora imeti občina najmanj 3.000 prebivalcev. Omenjeni ukrep je povzročil veliko združevanje občin. Število občin se je skrčilo s prejšnjih 1.241 na vsega 469.

Leta 1945 se je zgodila prelomnica na področju lokalne samouprave v tedanji državi. Takratna država in s tem tudi Slovenija je prišla pod sovjetski vpliv, v katerem ni bilo prostora za lokalno samoupravo v evropskem smislu. Za sovjetski vpliv je bilo značilno načelo enotnosti oblasti. Po letu 1950 se je država poskušala osamosvojiti od sovjetskega načina socializma. Leta 1952 so ustanovili 3.811 občin. Takrat je prišlo do delne decentralizacije lokalne oblasti, leta 1955 pa do uvedbe komunalnega sistema. Komuna naj bi predstavljala temeljno celico družbe, v kateri naj bi ljudje opravljali tiste javne zadeve, za katere ni nujno, da jih opravlja centralna državna oblast. Število občin se je leta 1955 zmanjšalo na 1.479. V začetku 60. let je imela Socialistična federativna Republika Jugoslavija le še 561 občin, z uvedbo krajevnih skupnosti pa so poskušali omiliti odtujenost velikih občin od prebivalcev. Tako se je v krajevnih skupnostih ohranjalo izročilo lokalne samouprave predvsem zaradi njihove neoblastne narave.

V zadnjih desetletjih prejšnjega stoletja so občine v tedanji Socialistični federativni Republiki Jugoslaviji predstavljale temeljno enoto in izpostavo državne oblasti za izvajanje zveznih in republiških predpisov, delovale pa so kot integralni del državnega mehanizma in kot prva stopnja državne organizacije. Slovenija je v tem obdobju podpirala značilnosti policentričnega in enakomernejšega regionalnega razvoja in številne reorganizacije v večjih mestih.

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je prišlo do korenite spremembe dotodanje ureditve z uvedbo klasične lokalne samouprave zahodnoevropskega tipa (Brezovnik, Oplotnik 2003, 35).

Ob osamosvojitvi je bilo v Sloveniji 62 občin. Marca leta 1994 je bilo od predvidenih 340 novih občin na referendumu potrjenih le 111 občin. Državni zbor Republike Slovenije zaradi časovne stiske ni razpisal novega referenduma, temveč je z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, objavljenem v Uradnem listu RS, št. 60/94, novembra istega leta ustanovil 147 občin.

Do naslednje večje spremembe na področju ustanavljanja novih občin je prišlo leta 1998, ko je bilo z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, objavljenem v Uradnem listu RS, št. 56/98 ustanovljenih dodatnih 45 občin, leta 2002 pa je bila v Uradnem listu RS, št. 52/02 objavljena kot zadnja občina Šmartno pri Litiji. Danes ima Republika Slovenija 193 občin.

Do ugotovitev, ki jih navajam v nadaljevanju sem prišel na osnovi informacij, ki sem jih pridobil v pogovorih s predstavniki Občine Logatec in Državnega zbora Republike Slovenije.

Prednosti manjših lokalnih skupnosti so po mnenju sogovornikov predvsem v tem, da je njihovo število na območju države večje, kar vzpostavlja večjo konkurenčnost med njimi in večjo pripadnost ljudi posamezni občini. Konkurenčnost seveda vzpodbuja konkurenčnost lokalnih dobrin in storitev, kar pomeni večjo možnost izbire za prebivalstvo in boljše zadovoljevanje njihovih potreb. Večja pripadnost ljudi posamezni občini, ki je po mojem mnenju za manjše lokalne skupnosti bistvenega pomena, pa predstavlja možnost lokalnim oblastem, da na osnovi te pripadnosti izpeljejo posamezne projekte tudi dosti ceneje. Nekdanje krajevne skupnosti, zdaj samostojne lokalne skupnosti, na osnovi izračuna primerne porabe dobijo dosti višja sredstva iz naslova finančne izravnave, kot bi jih dobivala pod okriljem večjih občin. Oblast manjše lokalne skupnosti lahko hitreje zaznava in zadovolji potrebe prebivalcev in lažje ter z manj stroški pridobi različne informacije. Lažje razume politična dogajanja, ki so v ozadju pomembnih odločitev. Boljši je pregled nad javnimi prihodki in njihovo porabo, kar zagotavlja večjo učinkovitost dela lokalnih skupnosti. Osrednja raven oblasti mora skrbeti za enakomeren razvoj na območju celotne države, kar pa ji je z večjim številom manjših lokalnih skupnosti po mojem mnenju tudi omogočeno.

Glavne pomanjkljivosti manjših občin so predvsem v tem, da ne morejo kakovostno opravljati svojih nalog, ker v svojih ozkih mejah nimajo na voljo dovolj strokovno usposobljenih ljudi, predvsem pa nimajo potrebnih finančnih sredstev za opravljanje kakršnih koli zahtevnejših nalog. Med te sodijo predvsem gradnja čistilnih naprav, odlagališč ter vzgojno varstvenih in osnovno šolskih objektov, ki se jih manjše občine zelo težko lotijo, saj nimajo dovolj denarja. Težave pri realizaciji zgoraj navedenih nalog pa se pojavljajo predvsem zaradi prenizke kritične mase občanov in razdrobljene

poseljenosti. Zato se pri realizaciji večjih projektov manjše občine med seboj povezujejo.

Vendar pa se tudi na tem področju pripravljajo spremembe, ki bodo občinam omogočale večje zadolževanje za izvajanja investicij v večje projekte, ki so za manjše občine izrednega pomena, sočasno pa bodo ta dodatna sredstva posameznim občinam omogočila tudi možnost sodelovanja na različnih razpisih Evropske unije pri pridobivanju dodatnih finančnih sredstev iz različnih strukturnih skladov. Občine namreč ne morejo sodelovati na posameznih razpisih Evropske unije predvsem zato, ker nimajo dovolj začetnih finančnih sredstev za realizacijo projektov, za katere Evropska unija namenja dodatna finančna sredstva.

Na žalost pa se dogaja tudi to, da manjše občine, ki na osnovi izračuna primerne porabe prejemajo velika finančna sredstva iz naslova finančne izravnave, pri realizaciji projektov pretiravajo. V dnevnem časopisju sem zasledil primer občine Desternik - Trnovska vas, ki se je lotila gradnje prevelike osnovne šole glede na njihove realne potrebe.

Večje lokalne skupnosti imajo možnost pritegniti bolj strokovno usposobljene in politične kadre. Za večje lokalne skupnosti so značilne ekonomije obsega, ki veljajo na področju lokalnih javnih dobrin in storitev (na primer oskrba s plinom, elektriko, vodo). Večje občine lažje realizirajo večje projekte, saj so stroški tovrstnih investicij na prebivalca za večje občine bistveno nižji kot za manjše. Večje občine lahko dobijo dodaten denar na primer s pobiranjem parkirnin, z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in dohodnine, sočasno pa imajo bistveno nižje stroške z izgradnjo komunalne, plinske in cestne infrastrukture, saj je naseljenost v velikih mestih v veliki večini zelo skoncentrirana. Nenazadnje lahko občine z večjo kritično maso manj tvegano najemajo večja posojila.

Uvedba nove zakonodaje na tem področju bi se morala po mojem mnenju izvajati počasneje. Veliko napak je bilo storjenih predvsem zaradi sočasne reorganizacije lokalne samouprave in državne uprave, kar v državah Evropske unije ni v praksi. Pri nas se tej povezanosti na žalost ni bilo mogoče izogniti predvsem zaradi do tedaj uveljavljenega komunalnega sistema.

2.2 Pomen občine

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki v okviru ustave in zakonov ureja in opravlja zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93 in št. 57/94).

Lokalna skupnost je prva in najnižja v hierarhiji teritorialnih skupnosti, ki se na višjih nivojih pojavljajo kot lokalne skupnosti širšega pomena, zlasti pa kot državne teritorialne skupnosti. Vsem teritorialnim skupnostim je skupno to, da se v njihovem okviru pojavljajo skupne potrebe ljudi, ki jih je treba reševati na skupen način (Šmidovnik 1995, 18).

V tej opredelitvi so tri obsežene sestavine, ki so značilne za občino, in sicer:

1. občina je glavni oziroma najvažnejši tip (oblika) lokalne samouprave,
2. oblikovana je v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja - posamezna ali več naselij povezanih s skupnimi interesi,
3. ima položaj samoupravnosti – z vsebino, kakor jo določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi v posamezni deželi.

Vendar pa je za lokalno samoupravo izredno pomembno, da ima določen status neodvisnosti (avtonomije), ki olajša izvajanje njenih funkcij. Občina je ljudstvu najbolj približana politična teritorialna skupnost in se mora zato po naravi stvari ukvarjati s splošnimi vprašanji in nalogami vsakodnevnega sožitja med ljudmi.

Razvitejše občine imajo seveda boljši izhodiščni položaj za uspešno delovanje. Višja stopnja razvitosti omogoča lažje zbiranje sredstev za opravljanje nalog lokalnega pomena, večji obseg in kakovost javnih dobrin in storitev pa pomeni tudi ugodnejše pogoje za bivanje in poslovanje, kar je dodatna spodbuda za hitrejši razvoj. Marjan Babič je v svojem magistrskem delu zapisal:

Z velikostjo občin, merjeno s številom prebivalcev, je neposredno povezan dejavnik, ki v veliki meri vpliva na obseg in kakovost javnih dobrin in storitev. Gre za ekonomsko moč občin. Število in struktura podjetij, ki imajo sedež na območju občin, izobrazbena in predvsem starostna struktura prebivalstva, zaslužki prebivalcev, občinsko premoženje, razvitost obstoječe infrastrukture, so najbolj pomembni dejavniki, katerih skupna rezultanta opredeljuje stopnjo gospodarske razvitosti in možnost nadaljnjega razvoja posameznih občin (1995, 79).

V mnogih deželah si postavljajo vprašanje teritorialne reorganizacije občin. Problematične so predvsem majhne podeželske občine. Majhne občine ne morejo kakovostno opravljati svojih nalog, ker jim primanjkuje strokovno usposobljen in političen kader, predvsem pa nimajo potrebnih finančnih sredstev za opravljanje kakršnih koli zahtevnejših nalog. Zato država vse zahtevnejše naloge javnega pomena nalaga višjim teritorialnim skupnostim, kar krepi centralizem in spodkopava temelje, na katerih temelji ideja lokalne samouprave.

2.3 Vrste občin

Zakon o lokalni samoupravi predvideva tri vrste občin:

1. navadne občine,
2. mestne občine,
3. občine s posebnim statusom.

Občina mora imeti najmanj 5.000 prebivalcev, zakon pa dovoljuje tudi izjeme, če seveda govorimo o navadni občini. Zakon uvaja v sistem poleg mestne občine še mesto, ki ima poseben status.

"Takšen status lahko pričakujejo urbana naselja, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikujejo od drugih naselij in imajo več kot 3.000 prebivalcev (Vlaj 1995, 16)."

Kriteriji za oblikovanje mestnih občin so strožji; mestna občina se lahko ustanovi na območju mesta zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in načrtovanja razvoja. Mestna občina je gosto in strjeno naselje ali več naselij skupaj, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Ustava je glede mestne občine določila, da opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest in mora biti geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.

V Sloveniji imamo tudi tako imenovane posebne občine, ki jim državni zbor podeli poseben status v primeru, kadar je izražen poseben interes države za ohranitev poselitve in razvoja posameznih območij. To so predvsem občine na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko degradiranih in razvojno šibkih območjih.

2.4 Pojem lokalne samouprave

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Torej lokalna samouprava opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Le-ta se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije. Samouprava je določena oblika oziroma metoda upravljanja določenih zadev ali tudi metoda upravljanja, ki priteguje k upravljanju tiste, ki se jih zadeve upravljanja najbolj dotikajo. Bistvo samouprave je v tem, da upravlja določene zadeve tisti krog interesentov, ki se ga te stvari neposredno tičejo.

Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar ne oblasten način. Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija (Ribičič 1994, 65).

Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje naslednje sestavine: funkcionalno, teritorialno, organizacijsko - upravno, finančno - materialno in pravno. Pri funkcionalni sestavini gre za razporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi skupnostmi za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije, ki se še ni začel. Pri ozemeljski sestavini gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune. Iz 62 komun je nastalo 1994 leta 147 novih občin, v letu 1998 pa se jim je pridružilo še 45 dodatnih občin. Skupaj imamo danes 192 občin, a vse niso oblikovane v skladu z zakonskimi merili. Polovica jih ima manj kot 5.000 prebivalcev, vse pa tudi nimajo popolne osnovne šole, zdravstvenega doma ali zdravstvene postaje in tako dalje. Obstaja več zahtev (predvsem krajevnih skupnosti) za ustanovitev novih občin. Pri organizacijsko - upravni sestavini gre za nov razpored organizacije oblasti v občini, ki ga sestavljajo organi - neposredno izvoljena občinski svet in župan, nadzorni odbor ter oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini - zbori občanov, referendum in državljanska pobuda. Pri finančno - materialni sestavini gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti. Pri pravni sestavini pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega

prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem Republike Slovenije (Vlaj 2001, 93 - 94).

Neposredni vpliv in zavzetost prebivalcev se v državni upravi pokaže veliko bolj kot v lokalni samoupravi, zato mora imeti lokalna samouprava dovolj visoko stopnjo samostojnosti, da je še vedno mogoče reči, da so odločitve pristojnih organov v lokalni samoupravi izraz njihove volje in materialne moči.

2.5 Oblikovanje občine

Celovita reorganizacija lokalne samouprave velja povsod po svetu za izredno težavno, obsežno, dolgotrajno in zahtevno operacijo. To je zelo redek proces in je pravzaprav dogodek nekega obdobja. Države se težko odločajo zanjo, ker je občutljiva tudi s političnega vidika in pomeni tveganje za politično stranko oziroma koalicijo, ki bi se reorganizacije lotila, pa je ne bi uspela izpeljati. Dogodki v zahodni Evropi dokazujejo, da se države praviloma izogibajo takim operacijam in jih odlagajo, dokler je to mogoče.

Problemi sodobnega sveta niso le makroekonomski in politično globalni, pač pa so tudi vsakdanje težave človeka, kakovost življenja, varstvo okolja in podobno. Vse to pa je povezano s stoterimi dejavnostmi na ožjih področjih znotraj lokalne skupnosti, ki človeka lahko osrečijo ali pa tudi ne. Na osnovi tega načela se je sprožil plaz decentralizacije državnih nalog na regije in naprej na lokalne skupnosti.

Lokalne skupnosti teh nalog na žalost niso bile sposobne prevzeti in opravljati. Očitno je postalo, da se morajo občine posodobiti, da bodo sposobne prevzeti zgoraj navedene naloge in jih seveda bolj uspešno opravljati, kot so jih do sedaj opravljali na višji ravni. In prav to je izhodišče vseh reorganizacij lokalne samouprave v državah zahodne Evrope.

Reorganizacija lokalne samouprave v Republiki Sloveniji pa temelji na povsem drugih izhodiščih, v katerih ni šlo le za tehnično - organizacijsko posodobitev lokalnih skupnosti, pač pa za vzpostavitev državno - političnega sistema parlamentarne demokracije s klasično lokalno samoupravo, ki naj bi zamenjala dotedanjo ureditev socialistične države. Janez Šmidovnik je v svojem delu zapisal:

Naša reforma lokalne samouprave ni šla po "evropski poti". V Republiki Sloveniji ni nikoli prišlo do soglasja glede ciljev reforme lokalne samouprave in glede njenih poglavitnih rešitev - niti na političnem niti na strokovnem nivoju. Ni bilo niti prizadevanj za tako soglasje. Akcija se je začela enostavno s pripravo Zakona o lokalni samoupravi, in sicer takoj po sprejetju ustave konec leta 1991 (1995, 220).

V Sloveniji ni prišlo do splošnega prepričanja javnosti, da je reforma lokalne samouprave potrebna ali celo nujna. Prej bi lahko rekli, da je bila po mnenju javnosti nepotrebna, odveč in celo škodljiva, saj ni mogoče razumeti funkcionalnega in teritorialnega vidika reforme.

Stane Vljaj je v svojem delu zapisal: "Nobena od sestavin lokalne samouprave v Sloveniji še ni zadovoljivo uresničena in je zato smiselno nadaljevati reformo v smeri le teh (2001, 94)."

3 NALOGE OBČINE

Zakon o lokalni samoupravi v poglavju o nalogah občine določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki se določijo s splošnim aktom občine ali s področno zakonodajo. Takšna določba je deloma drugačna od ustavne in bolj skladna z Evropsko listino lokalne samouprave. Ta namreč opredeljuje naloge lokalnih skupnosti tako, da opravljajo "bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva." Evropska listina izhaja iz tega, da bodo temeljna pooblastila in pristojnosti sicer določeni v ustavi in zakonih vsake države, ki pa ne smejo biti ovira za dodatna pooblastila in pristojnosti za posebne namene v skladu z zakonom (Grad idr. 1996, 404).

3.1 Izvirne naloge občine

Ustava Republike Slovenije v 140. členu določa, da spadajo lokalne zadeve v pristojnost občine. Pojem lokalne zadeve opredeljujeta dva elementa:

1. zadeve, ki se tičejo samo prebivalcev občine,
2. občina mora biti sposobna samostojno urejati zadeve.

Značilne javne lokalne zadeve so zlasti komunalne narave, skrb za osnovno varstvo in družino, skrb za socialno ogrožene, invalide in ostarele, skrb za javni red in mir, načrtovanje in urbanistično urejanje prostora in podobno. Omenjena ustavna določba poudarja avtonomijo lokalnih skupnosti, kar sočasno pomeni, da državni organi ne smejo posegati v zadeve lokalnega pomena. Občina je avtonomna skupnost, ki si sama določa naloge s svojimi akti in odloki, kar je v skladu z omenjeno ustavno določbo. Splošno opredelitev občinskega dela podaja tudi 21. člen Zakona o lokalni samoupravi, ki pravi, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občina sama določi s splošnim aktom ali pa so te določene z zakonom (Uradni list RS, št. 72/93). Iz tega sledi, da ima občina pravico, da na podlagi lastne presoje izvaja vse tiste naloge, za katere meni, da so lokalnega pomena in da jih je s svojimi finančnimi, organizacijskimi in kadrovskimi danostmi sposobna izvajati. Iz določil Zakona o lokalni samoupravi lahko razberemo nekaj skupin nalog, ki sodijo med izvirne naloge v pristojnosti občine.

Skupine nalog so:

1. omogočanje vseh oblik gospodarskega razvoja občine,
2. upravljanje občinskega premoženja,
3. urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe,
4. urejanje komunalnih zadev: javna snaga, urejanje zelenih površin, urejanje in gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami,
5. gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin,
6. pospeševanje gradnje stanovanj in skrb za povečevanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
7. skrb za službe socialnega skrbstva,
8. pospeševanje vzgojno izobraževalnih, turističnih, kulturnih in drugih dejavnosti na svojem področju.

Za mestne občine so v 2. odstavku 16. člena Zakona o lokalni samoupravi določene tudi dodatne naloge, ki se nanašajo na razvoj mesta in omogočajo delovanje in povezovanje vseh funkcij mesta ter urbanistične, komunalne, prometne, prostorske in ureditvene celote. Izvirna pristojnost mesta je vezana na vse, kar je povezano z delovanjem mesta. V tem primeru gre za urejanje mestnih prometnih naprav, mestne javne zgradbe, rabo mestnega prometa, skrb za mestno energetiko, komunalo in podobno.

Položaj se je spremenil s sprejetjem Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94), ki je bolj natančno predpisal, katere naloge morajo opravljati občine. Naloge občine lahko razdelimo na nujne naloge in druge naloge. Med nujne naloge sodijo tiste, ki so nepogrešljive za določeno raven kakovosti življenja, in jih občine morajo izvrševati v skladu z ustavo in zakonom. Te naloge so:

1. delo občinskih organov in občinske uprave,
2. dejavnosti na področju osnovnega izobraževanja,
3. raziskovalne dejavnosti,
4. dejavnosti na področju kulture,
5. dejavnosti na področju športa,
6. socialnega in otroškega varstva ter drugih dejavnosti,

7. izvajanje pravic narodnih skupnosti,
8. gospodarske javne službe (komunalna, stanovanjska, cestna dejavnost),
9. požarno varstvo in varstvo pred nesrečami,
10. mrliško ogledna služba,
11. nujne investicije.

Za ustrezno izvajanje nalog lokalnega pomena je predvideno oblikovanje ustreznih javnih služb. Zakon o lokalni samoupravi v 7. poglavju določa, da morajo občine zagotoviti opravljanje lokalnih služb in predvideva štiri možne načine izvajanja:

1. javne službe neposredno v okviru občinskih služb oziroma občinske uprave,
2. z ustanavljanjem javnih gospodarskih in drugih javnih zavodov ter javnih gospodarskih služb,
3. z dajanjem koncesij,
4. z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Občinske uprave se na podlagi presoje ekonomičnosti in drugih kriterijev same odločajo, komu bodo zaupale izvajanje posameznih storitev.

3.2 Prenesene naloge občine

V skladu z drugim odstavkom 140. člena Ustave Republike Slovenije in 24. členom Zakona o lokalni samoupravi, lahko država po predhodnem soglasju z občino z zakonom prenese na občino izvajanje posameznih nalog iz državne pristojnosti. Za prenesene naloge pa država zagotavlja občini tudi sredstva za njihovo opravljanje. S pristojnostjo občin bi dobile pravo vsebino na določenem teritoriju naslednje naloge:

1. razvoj obrti in podjetništva,
2. področje preskrbe in gostinstva,
3. razvoj kmetijstva,
4. izdaja osnovnih dokumentov (osebna izkaznica, matični list, rojstni list, izdaja potrdil),
5. osnovne pristojnosti, ki jih sedaj opravljajo notarji in podobno.

Za realizacijo omenjenih nalog, bo verjetno potrebno poleg strokovnih argumentov najti tudi dovolj politične volje.

Občinam je dana možnost, da kot svoje naloge opredelijo tudi tiste, ki ne izhajajo iz zakona in drugih predpisov države, upoštevati pa morajo seveda svoje finančne, kadrovske in organizacijske zmogljivosti.

Ena izmed zelo pomembnih dodatnih nalog občin je poleg razvoja obrti in podjetništva tudi opremljanje dodatnih zemljišč z ustrežno komunalno in drugo infrastrukturo, namenjeno podjetniškim in industrijskim conam. Občine, ki imajo na voljo različne turistične znamenitosti, morajo dodatno spodbujati razvoj turizma na vseh področjih. Veliko občin se odloči za izgradnjo večjih komunalnih deponij, v katerih nudijo možnost odlaganja odpadkov tudi tistim občinam, ki nimajo svojih lastnih odlagališč. Pomembna naloga občin je tudi pomoč poslovnim organizacijam, ki imajo na njihovem območju težave pri poslovanju. V tem primeru lahko občine tem poslovnim organizacijam zmanjšajo ali celo ukinejo plačevanje posameznih občinskih taks oziroma dajatev, če je to seveda možno. Pomembna dodatna naloga občin je tudi sledenje različnim mednarodnim razpisom, v katerih lahko občine za izvedbo določenega projekta pridobijo dodatna finančna sredstva iz različnih strukturnih skladov Evropske unije. Manjše občine se v tem primeru znajdejo v težavah, ker nimajo dovolj strokovno usposobljenih ljudi za urejanje potrebne dokumentacije, ki jo zahtevajo institucije Evropske unije za sodelovanje pri tovrstnih mednarodnih razpisih.

Iz zgornjega odstavka je razvidno, da imajo občine v Sloveniji pri izvajanju dodatnih nalog še veliko možnosti, v veliki večini primerov pa se uvajanje dodatnih nalog ne izvaja v dovolj veliki meri predvsem zaradi težav pri pridobivanju dodatnih finančnih sredstev in pomanjkanja strokovno usposobljenega in političnega kadra za izvajanje kakršnih koli dodatnih nalog. S podobnimi težavami se občine srečujejo tudi na področju kakovosti izvajanja in izvrševanja nalog.

4 JAVNE FINANCE

Stopnja centralizacije javnih financ je pogosto vprašanje, ki se postavlja raznim oblikovalcem politike. Večja centraliziranost pomeni večji nadzor nad porabo javnih prihodkov, vendar pa po drugi strani privede tudi do večje neučinkovitosti pri rabi proračunskega denarja. Centralna vlada ne pozna vseh potreb in želja posamezne lokalne skupnosti, saj se lokalne skupnosti razlikujejo med seboj glede zmožnosti, pogojev produkcije in kvalitete. Vsekakor naj bi se neke splošne smernice oblikovale na centralni ravni, vendar bi morale takšne odločitve omogočati tudi svobodo lokalnim skupnostim pri odločanju (Zbornik referatov 1998, 293).

4.1 Splošno o javnih financah

Javne finance urejajo področje finančne dejavnosti države in ostalega javnega sektorja. Finančno odločanje države temelji na nepridobitnem načelu, njen cilj pa je predvsem zadovoljevanje potreb v javnem interesu. Država in lokalne skupnosti morajo racionalno ravnati s pridobljenimi sredstvi.

Avtorja Milost in Milunovič sta v svoji skripti zapisala: "Javne finance zajemajo celotno strukturo inštrumentov in odnosov, ki urejajo javno financiranje iz proračunskih sredstev (2003, 5)."

Sistem javnih financ je doživljal nenehne spremembe od osamosvojitve leta 1991 dalje. Zadnjo, celovito reformo uvaja novi Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99). V primerjavi s prejšnjim Zakonom o javni porabi, ki je bil sprejet še pred osamosvojitvijo Slovenije, je novi zakon obsežnejši (113 členov, prejšnji pa 48) in precej bolj natančno predpisuje zlasti dve od štirih faz proračunskega procesa: pripravo proračuna oziroma finančnega načrta ("vladna stopnja") in izvrševanje proračuna ("stopnja izvrševanja proračuna") (Čok idr. 2002, 3).

Slovenija je k reformi javnih financ pristopila na državni in lokalni ravni, da bi zagotovila večjo učinkovitost in preglednost porabe davkoplačevalskega denarja.

Pri reformi javnih financ oziroma reformi upravljanja javnih izdatkov zasledujemo dva poglobljena cilja. Prvič, z reformo javnih financ želimo uvesti inštrumentarij javnofinančne politike, s katerim se povečuje učinkovitost, gospodarnost in smotrnost razpolaganja z javnimi sredstvi. To omogoča predvsem uvedba ekonomske in funkcionalne klasifikacije javnofinančnih izdatkov, ki nam

pomagata spoznati, kaj plačujemo iz javnofinančnih virov in zakaj oziroma zaradi izvajanja katerih funkcij porabljammo javnofinančne vire. Drugič, z reformo javnih financ želimo vzpostaviti sistem javnofinančnega prava, ki na skladen način ureja javnofinančne institucije, enotna institucionalna klasifikacija pa nam pri tem odgovarja na vprašanje, kdo porablja javnofinančna sredstva (M. Cvikl, Zemljič 2000, 11).

Pri opredeljevanju financiranja države in lokalnih skupnosti ustava določa, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami, ter s prihodki od lastnega premoženja. Kot prihodke država predpisuje:

1. davke,
2. carine,
3. druge dajatve.

Država predpisuje davke v javnem interesu zaradi pridobivanja sredstev za financiranje javnih izdatkov oziroma splošnih družbenih potreb. Carine imajo funkcijo zaščite domačega gospodarstva oziroma proizvajalcev, imajo pa tudi funkcijo zbiranja finančnih sredstev za pokrivanje državnih odhodkov. Med druge dajatve spadajo različne takse, ki jih predpisujejo država in lokalne skupnosti za določene storitve, ki jih neposredno opravljajo organi države ali lokalne skupnosti v korist posameznikov ali pravnih oseb oziroma zavezancev. Davke in druge dajatve lahko predpisujejo lokalne skupnosti pod pogoji, ki jih določata ustava in zakon.

4.2 Zakon o javnih financah

V letu 1999 je bil sprejet Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99), ki ureja pripravo, sestavo in izvrševanje proračuna države in proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje premoženja države in občin, zadolževanje države in občin, računovodstvo in proračunski nadzor.

Zakon omogoča uresničevanje reforme upravljanja z javnimi financami kot načina okrepitve konkurenčnosti slovenskega gospodarstva ob vstopu v evropske povezave. Povečevanje globalne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva zahteva zmanjševanje deleža javnofinančnih izdatkov kot deleža bruto družbenega proizvoda in zmanjšanje deficita javnih financ. Ali bo ta ključni cilj reforme tudi

uspešno izpeljan, je ena od glavnih ekonomsko političnih zahtev prihodnjega obdobja (M. Cvikl, Zemljič 2000, 9).

Po tem zakonu je proračun države oziroma občine akt, v katerem so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za obdobje enega leta. Zakon določa neposredne in posredne uporabnike proračuna, ter ostale osebe javnega sektorja.

Neposredni uporabniki občinskega proračuna so:

1. občinski organi, organizacije in občinska uprava,
2. ožji deli občine (krajevne, vaške, četrtne skupnosti, ki imajo svoje finančne načrte).

Posredni uporabniki občinskega proračuna so:

1. javni skladi,
2. javni zavodi,
3. agencije, katerih ustanovitelj je občina.

Neposredni uporabniki dobijo denar neposredno iz proračuna, kar pomeni, da so njihovi finančni načrti poseben del proračuna in so sprejeti na občinskem svetu.

Posredne uporabnike proračuna, javne sklade, javne zavode in druge enote javnega sektorja, v katerih ima občina vpliv na upravljanje oziroma na odločanje poslovne politike, zavezuje zakon samo v postopkih, obsegu in poročanju o zadolževanju in izdajanju poroštov, kar je pomembno predvsem z vidika možnih odhodkov proračunov.

Končni cilj Zakona o javnih financah je učinkovitejše, preglednejše in bolj nadzorovano upravljanje javnih financ na centralni ravni ter gospodarnejše in smotrnejše razpolaganje s proračunskimi sredstvi pri neposrednih in posrednih uporabnikih. Navedeno se bo izražalo v racionalnejšem trošenju javnega denarja in učinkovitejšem pobiranju le-tega. Dolgoročno bo to imelo pozitivne materialne posledice v korist proračunov, kar bo prispevalo k zmanjšanju javnofinančnih izdatkov. Zakon o javnih financah prav tako usmerja uporabnike h kakovostnejšemu uresničevanju programov, ki se financirajo iz proračuna, in na ta način dodatno krepi zaupanje javnosti v delovanje države v najširšem smislu. Na ta način je seveda ljudem v posamezni občini lahko zagotovljena tudi višja kakovost storitev, ki se financirajo iz proračunskega denarja. Tu imam v mislih predvsem storitve s področja rekreacije,

izobraževanja, športa in zabave. Kot davkoplačevalec bi bil zelo vesel, če bi moji otroci lahko hodili v šolo po varnih poteh, se igrali na urejenih in varnih igriščih, si v knjižnici izposojali kakovostno literaturo, imeli možnost zabave v urejenih in zdravih prostorih in podobno.

4.3 Sestavine proračuna občine

Proračun kot inštrument državnega financiranja (pri nas za financiranje javnih potreb) je potreben zlasti zato, da vnese red v finančno gospodarstvo države v najširšem smislu, torej v vse lokalne skupnosti. Proračun kot plansko-bilančni inštrument namreč zajema znaten del dohodka, tako da se doseže njihovo optimalno zadovoljevanje (Pernek 1997, 339).

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99) v svojem 10. členu navaja naslednje dele proračuna občine:

1. splošni del,
2. posebni del,
3. načrt razvojnih programov.

Splošni del proračuna sestavljajo:

1. bilanca prihodkov in odhodkov,
2. račun finančnih terjatev in naložb,
3. račun financiranja,
4. ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto.

V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo vsi prihodki, ki obsegajo tekoče prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke iz drugih blagajn javnega financiranja. Na strani odhodkov pa se izkazujejo vsi odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere.

Račun finančnih terjatev zajema na strani izdatkov tiste tokove izdatkov, ki za državo nimajo značaja odhodkov, temveč imajo značaj danih posojil finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog občin v javna in zasebna podjetja, banke in druge finančne institucije.

V računu financiranja se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, povezanih s servisiranjem dolga občine, oziroma s financiranjem proračunskega

deficita, to pomeni salda bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb.

Za Slovenijo bi lahko tvorili takšno bilančno zaporedje za vsako od štirih entitet javnih financ, ki jim v strokovnem žargonu rečemo kar "blagajne": (1) državni proračun (*central government budget*), (2) občinski proračuni (*local government budgets*), (3) Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, tj. pokojninska blagajna, in (4) Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, tj. zdravstvena blagajna (Stanovnik 2002, 202).

Posebni del proračuna sestavljajo:

1. finančni načrti neposrednih uporabnikov (to so občinski organi ali organizacije ter občinska uprava).

Posebni del proračuna vključuje odhodke in druge izdatke delovanja po sklopih, skupinah in posameznih proračunskih postavkah v proračunskem letu. V zgoraj navedenih predpostavkah so namreč predstavljeni glavni programi, podprogrami, projekti, ukrepi in aktivnosti ter druge naloge proračunskih uporabnikov, s katerimi dosežajo cilje na svojem področju.

Načrt razvojnih programov sestavljajo:

1. letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov;
2. osnove načrtov razvojnih programov.

V načrtu razvojnih programov so opredeljeni dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, posebni zakoni in drugi predpisi, načine in roke za predložitev razvojnih programov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna pa predpiše župan.

4.4 Priprava proračuna občine in njegove obvezne sestavine

Sestavljanje proračuna je zelo pomembna in odgovorna naloga izvršilnih organov oblasti. Župan predloži predlog občinskega proračuna občinskemu svetu. V 13. členu Zakona o javnih financah je določena struktura potrebne dokumentacije državnega in občinskega proračuna.

Obvezne sestavine predloga so:

1. predlog proračuna z obrazložitvami,
2. program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto, ki je potreben zaradi zagotavljanja prihodkov proračuna z obrazložitvami,
3. predlog finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina,
4. predlogi predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga proračuna (odloki, itd.),
5. načrt delovnih mest in njihov sprejem za prihodnje dve leti, usklajen s predlogom proračuna,
6. predlog načrta nakupov in gradenj, ki zajemajo osnovna sredstva, pridobitev lastninske pravice, zakup, investicijsko vzdrževanje in obnovo osnovnih sredstev.

Načrt nakupov in gradenj mora biti ločeno sprejet in usklajen s predlogom proračuna po:

1. zgradbah in prostorih,
2. prevoznih sredstvih,
3. informacijski opremi in storitvah,
4. drugi opremi,
5. zemljiščih in naravnemu bogastvu,
6. drugih osnovnih sredstvih.

Pri sprejemanju in potrjevanju (občinskega) proračuna se župani v veliki večini občin srečujejo s težavami soglašanja občinskega sveta s predlogom proračuna. Želje in mnenja posameznih svetnikov o predlogu proračuna občine so namreč lahko zelo različni, kar je lahko tudi dobro. Nasprotovanja so dobrodošla predvsem takrat, ko posamezniki, ki določenemu predlogu nasprotujejo, to nasprotovanje tudi strokovno podkrepijo z argumenti, sami argumenti nasprotovanja pa morajo stremeti k doseganju kasnejšega zadovoljstva čim širšega števila občanov in ne le posameznikov oziroma manjših skupin.

5 FINANCIRANJE OBČIN V SLOVENIJI

Samoupravne skupnosti lahko opravljajo pomembne družbene in gospodarske naloge. Gospodarske naloge so ponavadi na področju zagotavljanja lokalnih javnih storitev in dobrin. Stopnja zadovoljevanja dejanskih potreb ožje teritorialne skupnosti je v veliki meri odvisna od samostojnosti, ki jo imajo lokalne oblasti pri ugotavljanju konkretnih potreb in pri prilagajanju njihovega delovanja. Odločilna je torej stopnja (de)centraliziranosti družbenega in gospodarskega sistema. Načelo decentralizacije je eno od splošnih načel državne organizacije in pomeni, da lokalni organi po lastni presoji in iniciativi opravljajo zadeve lokalnega pomena (Patsouratis 1990, 423).

5.1 Sistem financiranja občin

V letu 1998 so bile sprejete spremembe in dopolnitve Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98), ki so vzpostavile nov sistem financiranja občin.

Bistvo nove ureditve je v uvajanju nove osnove za financiranje tistih nalog, ki so jih občine dolžne izvajati po ustavi in zakonu. Slovenija je sprejela Evropsko listino o lokalni samoupravi (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96 v Uradnem listu RS, št. 57/96), ki na področju financiranja občin uveljavlja finančno avtonomijo lokalnih skupnosti. Zakonsko pooblastilo, da občine opravljajo določene naloge, je brez pomena, če so lokalne skupnosti brez finančnih virov za njihovo uresničevanje.

Lokalna samouprava je lahko le navidezna, če nima finančne samostojnosti in dovolj finančnih sredstev. Da ne bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalagajo zakoni, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena istočasno kot njihove obveznosti (Vlaj 2001, 95).

Evropska listina v 9. členu določa, da so lokalne skupnosti v okviru nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih virov, s katerimi v okviru svojih pristojnosti tudi prosto razpolagajo.

Finančni viri lokalnih skupnosti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti mora izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo lokalne skupnosti same. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je potrebno uvesti finančno izravnavo. To pa so seveda osnovna načela, na katerih naj bi temeljil sistem financiranja občin.

Ustava Republike Slovenije v 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva. Na podlagi ustavne določbe je Zakon o financiranju občin določil, da se lokalne zadeve javnega pomena financirajo iz virov občine, državnih sredstev in iz zadolžitev. Lastni viri občine so davki in druge dajatve, ter dohodki od njenega premoženja. Z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) je bil odpravljen sistem zagotovljene porabe, ki je temeljil na merilih za zagotovljeno porabo, ki so jih v sodelovanju z občinami določala resorna ministrstva in so bistveno vplivala na tako imenovano finančno izravnavo občin oziroma na dopolnilna sredstva iz državnega proračuna. Uvedel se je sistem primerne porabe, to pomeni primerne obsega sredstev, s katerimi občina zagotavlja izvajanje ustavnih in zakonsko določenih nalog.

5.2 Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin

Temeljna zakonodaja s področja lokalne samouprave, ki določa način oziroma model financiranja, ustanavljanja občin in njihove naloge, obsega nekatere ustavne določbe v 9. in 142. členu Ustave Republike Slovenije, v Zakonu o lokalni samoupravi in v Zakonu o financiranju občin. Za to področje pa je izrednega pomena tudi Evropska listina lokalne samouprave.

Pravica sodelovanja državljanov pri opravljanju javnih zadev, je eno od demokratičnih načel in je skupna vsem državam članicam Evropske unije. Uresničevanje te pravice se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Velik prispevek k graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti je prinesla vnovična uveljavitev lokalne samouprave.

Za obstoj lokalnih oblasti, z demokratično postavljenimi telesi odločanja in avtonomijo glede pristojnosti, ter za načine, sredstva in vire izvajanja teh pristojnosti, se v svoji preambuli zavzema tudi Evropska listina v kateri je zapisano: "Države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine izjavljajo, da to terja obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihove pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje (Uradni list RS, št. 56/96)."

Udeleženci prve mednarodne konference o Evropski listini v Barceloni februarja leta 1992 so v sklepnem dokumentu zapisali mnenje, da sama listina zagotavlja podlago za lokalno demokracijo, postavlja prednostna načela za razvoj lokalne samouprave in na ta način prispeva k utrjevanju demokracije in človekovih pravic. Sočasno so na konferenci opozorili tudi na težave pri uresničevanju nekaterih členov listine in pri tem zavzeli naslednje stališče:

1. področje lokalne samouprave ne bi smelo biti okrnjeno z določbami področne zakonodaje ali s procesi vnovične centralizacije,
2. premajhni finančni viri lokalnih oblasti lahko spodkopljejo lokalno avtonomijo.

5.3 Izračun primerne porabe

Zakon o financiranju občin vsebinsko opredeljuje način izračuna primerne porabe občin. Primerna poraba naj bi predstavljala tisti obseg sredstev, s katerimi bi posamezna občina lahko zagotovila izvajanje ustavnih in zakonsko določenih nalog. Znesek primerne porabe za posamezno občino se določi tako, da se primerna poraba na prebivalca v Republiki Sloveniji uskladi z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, s številom prebivalcev mlajših od 15 let in prebivalcev starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi. Tako se znesek primerne porabe za posamezno občino izračuna po naslednji enačbi:

$$PPi = (0,70 + 0,05 \times Ci + 0,05 \times Pi + 0,16 \times Mi + 0,04 \times Si) \times ZP \times Oi$$

Pri tem je:

PPi - primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini;

Ci - razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v državi;

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

Mi - razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi 1. januarja leta, ko se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;

Si - razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi 1. januarja leta, ko se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;

ZP - primerna poraba na prebivalca;

O_i - število oseb s stalnim bivališčem v posamezni občini 1. januarja leta, ko se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto po podatkih centralnega registra prebivalstva.

Osnovni seštevek vseh koeficientov je 1,00. Pri izračunu za občine s sedežem v krajih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo Zakona o ustanovitvi občin, se namesto konstante 0,70 upošteva konstanta 0,74. Pri izračunu za mestne občine se namesto konstante 0,70 upošteva konstanta 0,78.

Na osnovi zgoraj navedene matematične formule za izračun sredstev primerne porabe za občino predstavlja primeren obseg sredstev na prebivalca, ki jo določi državni zbor, približno 70 % sredstev, korekcijski faktorji pa skupaj približno 30 % sredstev. Po novem sistemu financiranja občin se v izračunu obsega primerne porabe ne upoštevajo sredstva za posamezne ukrepe in sredstva komunalnih investicij ter javne infrastrukture. Sredstva za te namene se zagotavljajo na podlagi 26. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98), vendar le v okviru razpoložljivih sredstev posameznih ministrstev. Določen obseg sredstev za investicijske transferje občinam ima na posebni postavki Ministrstvo za finance, vendar se ta sredstva lahko nakazujejo občinam šele, ko so izpolnjeni zakonsko predpisani pogoji, prioriteto pa potrdi vlada.

5.4 Finančni viri lokalnih skupnosti

5.4.1 Lastni prihodki občin

Izhajajoč iz odločb ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 59/99 in št. 61/99 - razveljavitev posameznih določb Zakona o financiranju občin), ki se nanašajo na predpisovanje pogojev, pod katerimi se občini zagotavljajo dodatna finančna sredstva, je razvidno, da je občina za uresničevanje lokalne samouprave na svojem področju in za zagotavljanje finančnih sredstev najprej odgovorna sama. Način zagotavljanja dodatnih finančnih sredstev občin mora upoštevati finančno moč posamezne občine in sicer ne le dejanske (udejanjene) prihodke, temveč tudi potencialne (neudejanjene) prihodke. Pri tem finančno potencialno moč predstavljajo posamezne neudejanjene, a na podlagi ustave in zakonov, možne dajatve. V kolikor posamezna občina ne izkoristi vseh svojih možnosti črpanja finančnih sredstev, gre pri finančni izravnavi brez kakršnih koli meril in omejitev le za pritisk na povečanje obsega solidarnosti prebivalcev drugih občin.

Po 25. členu Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) obseg lastnih prihodkov za posamezno občino ugotovi pristojno Ministrstvo za finance v sodelovanju s posamezno občino in Davčno upravo Republike Slovenije. Pri izračunu se upoštevajo stopnje davčnih in nedavčnih dajatev, ki so določene z zakonom. V primeru, da stopnja ni določena, se upošteva povprečna stopnja v državi. Pri oceni lastnih prihodkov niso upoštevani prihodki od:

1. obresti na depozite,
2. najemnin za stanovanja in poslovne prostore,
3. prodaje premoženja,
4. drugih prihodkov od premoženja,
5. vrnjenih depozitov, akreditivov in garantnih pisem,
6. nakupov in prodaje vrednostnih papirjev,
7. komunalnih prispevkov,
8. samoprispevka,
9. drugih prihodkov od občanov za sofinanciranje, določenih nalog in obveznosti na lokalni ravni.

Občine, ki z lastnimi prihodki pokrijejo znesek primerne porabe, niso upravičene do finančne izravnave. Takšnih občin je bilo leta 2003 v Sloveniji 29.

Iz podatkov, ki sem jih pridobil v internem gradivu Vlade Republike Slovenije o dokončnem izračunu sredstev finančne izravnave občin za leto 2003, znaša presežek 29 občin preko izračunanih sredstev primerne porabe 13 % sredstev celotne primerne porabe. Celotni prihodki nad primerno porabo so znašali 23.103.768.000 tolarjev, celoten znesek primerne porabe 177.364.618.000 tolarjev, celotni skupni prihodki pa 164.006.833.000 tolarjev. Ta delež prihodkov nad primerno porabo oziroma odstotek sredstev primerne porabe bi skoraj v celoti zadostoval za pokritje razlike med izračunanimi sredstvi primerne porabe in seštevkom lastnih prihodkov ter finančne izravnave za vseh preostalih 164 občin, ki s svojimi lastnimi prihodki ne dosegajo izračunanega obsega primerne porabe in so tako upravičene do sredstev finančne izravnave, ki so za leto 2003 znašali 36.461.553.000 tolarjev.

Na ravni države se bi torej lahko oblikoval sklad, kamor bi občine, ki dosegajo presežke nad sredstvi primerne porabe, te presežke tudi nakazovale. Ta sredstva bi porabili za kritje razlik med sredstvi primerne porabe in seštevkom pripadajoče finančne

izravnave in lastnih prihodkov vseh preostalih občin, ki imajo predvsem slabšo osnovo za realizacijo prihodkov v primerjavi z ostalimi 29 občinami, ki so mestne ali že v osnovi bogatejše, kar se tiče premoženja v lasti občine.

To pa pomeni, da če bi 13 % presežek razdelili med tiste občine, ki so s strani države opravičene do prejemanja finančne izravnave, bi se tem občinam povečali lastni prihodki in bi tako država morala kriti le razliko med sredstvi primerne porabe in novimi lastnimi prihodki (upoštevani preneseni presežki 29 občin v letu 2003 v proračunih ostalih 164 občin). Iz sklada, kamor naj bi se stekali presežki, bi se ti najprej delili na ostale občine po ključu določenega zneska na prebivalca. Občina, ki ne dosega sredstev primerne porabe, bi tako dobila toliko sredstev presežka 29 občin, kolikor znaša produkt tega presežka na prebivalca glede na število prebivalcev posamezne občine, ki ne dosega sredstev primerne porabe oziroma ne ustvarja presežkov. V letu 2003 so ocenjeni prihodki občin znašali 79 %, finančna izravnava pa 21 %. To pomeni, da bi po teoriji delovanja sklada oziroma prenosa presežkov vanj, država za finančno izravnavo občin namenjala le 8 % sredstev primerne porabe namesto 21 %, ki jih namenja zdaj. Ta predlog bi seveda moral pridobiti ustrezno zakonsko podlago.

Z uvedbo sklada bi prišlo do neke vrste pomoči bogatejših občin (subvencioniranja) revnejšim. Izenačevale bi se razlike v razvoju med različno razvitimi občinami, po drugi strani pa bi se zmanjšali izdatki države iz državnega proračuna, kar nadalje pomeni zmanjšanje odhodkov države. Država pa je po spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (odločba Ustavnega sodišča; Uradni list RS, št. 59/99 in št. 61/99) dolžna s finančno izravnavo kriti celotno razliko med sredstvi primerne porabe in lastnimi prihodki, tudi takrat, ko finančna izravnava presega 10 % vrednosti lastnih prihodkov. Tako bi se sredstva finančne izravnave, ki jih mora država nakazovati občinam, zmanjšala za določen obseg sredstev, katerih višina bi bila odvisna od presežkov določenih občin nad sredstvi primerne porabe.

Smiselnost zgoraj navedene solidarnosti je lahko opredeljena najmanj iz dveh različnih zornih kotov. Manjše občine imajo veliko manjše možnosti pridobivanja lastnih prihodkov, saj imajo na svojem območju bistveno manjšo kritično maso prebivalcev, državnih institucij ter gospodarskih družb, ki zaposlujejo visoko izobražene in dobro plačane ljudi, manjše možnosti pa imajo tudi na področju pridobivanja dodatnih sredstev iz naslova parkirnin, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in

dohodnine. Vse to pa pomeni, da 164 slovenskih občin z lastnimi viri zbere manj sredstev, kot znaša njihova primerna poraba in so po Zakonu o financiranju občin upravičene do finančne izravnave do višine primerne porabe, ki pa jih je seveda potrebno črpati iz naslova proračuna države. Ker imajo velika mesta določeno prednost pri pridobivanju sredstev iz različnih naslovov, bi bila po mojem mnenju ta solidarnost vsekakor upravičena. Z uvedbo sklada bi tako delno razbremenili državni proračun, sredstva, ki so namenjena za finančno izravnavo, pa bi lahko namenili za različne druge pomembne projekte v državi na področju šolstva, zdravstva, gospodarstva, cestne infrastrukture ...

Vsekakor se občine, ki beležijo presežke prihodkov nad primerno porabo verjetno s tem načinom solidarnosti ne bi strinjale, saj bi na ta način izgubile veliko sredstev, ki jih namenjajo predvsem investicijam za doseganje vsesplošnega zadovoljstva svojih občanov.

5.4.2 Prihodki po 21. in 23. členu Zakona o financiranju občin

Prihodki po 21. in 23. členu so:

1. 35 % dohodnine, ki znaša v povprečju 72 % vseh lastnih prihodkov,
2. davek na dediščine in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. upravne takse,
6. posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov.

Občine na višino teh davkov in taks nimajo nobenega vpliva, saj jih predpisujejo zakoni in se občinam odstopajo.

V internem gradivu Vlade Republike Slovenije z naslovom Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2003, ima med prihodki po 21. in 23. členu Zakona o financiranju občin največji delež dohodnina, ki znaša 92 %. Ti prihodki se razporedijo na posamezne občine v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v občini in odmerjeno dohodnino v državi na podlagi predpreteklega leta. Dohodnina se razporeja v veljavnem delitvenem razmerju v višini 65 % v državni proračun in 35 % v proračune občin. Dohodnina je primer deljenega davka. Za deljene davke je značilno, da njihove osnove in stopnje določi država, vpliv

lokalnih skupnosti nanje pa je v glavnem zelo omejen. Enako velja tudi za ta najpomembnejši vir prihodkov slovenskih občin.

Po značilnostih zbiranja in strukturi prihodkov lokalnih skupnosti bi lahko slovensko ureditev primerjali z nemško in avstrijsko. Tudi v imenovanih državah je za znaten del lokalnih davčnih prihodkov v uporabi tehnika deljenih davkov. Pomembna razlika je v tem, da se v Nemčiji delijo le prihodki od dohodnin, medtem ko se v Avstriji vsi davki zbirajo na osrednji ravni in se nato delijo (Owens, Panella 1991, 56).

Iz podatkov, ki sem jih pridobil v zgoraj omenjenem internem gradivu Vlade Republike Slovenije, sem ugotovil, da ima v strukturi dohodnine kar 88 % delež davek od osebnih prejemkov. Strukturo dohodnine sestavljajo še dohodnina od dohodkov iz kmetijstva, kapitala (dobička), premoženjskih pravic in iz premoženja. Le ti pa predstavljajo zelo majhen odstotek v strukturi celotne dohodnine in so združeni pod imenom dohodnina iz ostalih dohodkov.

Od tod sledi ugotovitev, da so največji osebni prejemki tam, kjer so dobro plačane službe. To pa pomeni, da občine, ki imajo na svojem območju banke, zavarovalnice, proizvodnjo električne energije, veletrgovine s tehničnim blagom in podobno, zberejo veliko več sredstev iz naslova dohodnine kot na primer občine, ki tega nimajo. Slednje so ponavadi manjše vaške občine, ki nimajo institucij, v katerih bi delala visoko izobražena in dobro plačana delovna sila. Posamezna podvrsta dohodnine je ocenjena globalno na ravni države in na podlagi ugotovljenega strukturnega deleža posamezne občine v izračunanem deležu na ravni države, preračunana na posamezno občino. Iz tega sledi, da po obstoječem sistemu velike mestne občine dobijo največji delež dohodnine od osebnih dohodkov, kar je tudi upravičeno, saj se od večjega osebnega dohodka plača tudi več dohodnine. Da pa bi zagotovili enakomeren razvoj manjših, ponavadi razvojno zaostalih občin nasproti večjim, bolj razvitim, bi se lahko delilo dohodnino na prebivalca podobno, kot to ureja sistem primerne porabe. S tem bi se zagotovilo enako začetno osnovo vsem občinam. Mestne občine bi bile sicer pri tem prikrajšane, vendar pa bi imele kljub temu še vedno zelo velike možnosti pridobivanja lastnih prihodkov iz naslova 22. člena Zakona o financiranju občin.

5.4.3 Prihodki po 22. členu Zakona o financiranju občin

Prihodki po 22. členu so:

1. davek od premoženja, ki ga predpisuje država z zakonom, občina pa ga lahko poveča do petkrat,
2. nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
3. krajevne turistične takse,
4. pristojbine,
5. komunalne takse,
6. odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča ali gozda,
7. odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja,
8. prihodki uprave,
9. prihodki določeni z drugimi akti.

Prihodki iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča predstavljajo drugi najpomembnejši vir lastnih prihodkov občin in večji del zbranih lastnih prihodkov občin po 22. členu Zakona o financiranju občin, saj predstavljajo kar 56 % vseh prihodkov iz tega naslova. Iz podatkov, ki sem jih pridobil v omenjenem internem gradivu Vlade Republike Slovenije ob pripravi ocene lastnih prihodkov in na osnovi podatkov občin za leto 2003, sem ugotovil, da nekatere občine tega nadomestila sploh nimajo uvedenega, da ga nekatere občine nimajo uvedenega na celotnem področju oziroma da imajo nekatere uvedenega le za posamezne večje objekte (elektroenergetske kanale, vodna zajetja, odlagališča, rudnike ...).

Delovna skupina Vlade Republike Slovenije je v zgoraj navedenem internem gradivu ugotovila skupne površine, ki jih uporabljajo občani in ob upoštevanju zbranih sredstev izračunala povprečno obremenitev na m² stanovanjske površine, ter na tej osnovi izračunala, koliko sredstev bi lahko občine zbrale iz tega naslova, če bi bila ta dajatev uvedena v posameznih občinah. Pri občinah, ki nadomestila sploh nimajo uvedenega, so uporabili povprečje tistih občin, ki imajo uvedeno to nadomestilo in na tej osnovi so izračunali njeno vrednost.

Delovna skupina Vlade Republike Slovenije je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ocenjevala kot obveznost, s katero so obremenjene fizične osebe (stanovanjske površine, garaže ...) in pravne osebe (poslovni prostori in drugi objekti za poslovno dejavnost). Vsota predstavlja ocenjeno realizacijo za posamezno občino.

Občinam, ki bodo realizirale več prihodkov, kot je ocenjena njihova finančna moč konkretno pri nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, se višja realizirana vrednost ne bi upoštevala v obseg lastnih prihodkov za izračun pripadajoče finančne izravnave. Tistim občinam, ki bodo zbrale manj sredstev, kot je njihova ocenjena in dejansko neudejanjena finančna moč, pa se bo pri izračunu lastnih prihodkov upoštevalo, kot da so ta sredstva bila dejansko zbrana. To bo posledično pomenilo, da bodo te občine prejemale finančno izravnavo le v razliki nad ocenjenim zneskom lastnih prihodkov.

Vsi viri prihodkov niso enako primerni za zagotavljanje večje samostojnosti lokalnih skupnosti. V Sloveniji je večina lastnih prihodkov občin centraliziranih, kar pomeni, da lokalne skupnosti nimajo velikega vpliva na svoje prihodke.

Slovenija spada med države z relativno nizko stopnjo decentralizacije, saj obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah predstavlja le okoli 12 % (oziroma približno 240 milijard tolarjev letno - podatek za leto 2001). Približno enak odstotek predstavljajo javne finance v manj razvitih državah, medtem ko se ta v državah OECD giblje okoli 30 % (Oplotnik, Križanič 2002, 36).

Lokalne oblasti so torej zelo odvisne od centralne oblasti, kar pomeni centraliziranost javnega financiranja v Sloveniji oziroma zmanjšanje samostojnosti slovenskih občin. Lastni davki in prispevki zmanjšujejo odvisnost občin od odločitev na državni ravni. Država je podrejena makroekonomskim ciljem in ne more upoštevati vseh značilnosti ožjih območij. Večja samostojnost pri zbiranju občinskih prihodkov ustvarja pogoje za lažje in hitrejše prilagajanje specifičnim razmeram v posameznih občinah, za hitrejši razvoj in za boljše zadovoljevanje potreb prebivalcev. Prav lastni prihodki iz naslova 22. člena Zakona o financiranju občin so tisti prihodki (prevladuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča), ki nosijo potencial za pobiranje lastnih prihodkov. Med njimi bi lahko imel vidno vlogo še davek od premoženja (predpiše ga država, občina pa ga lahko poveča do petkrat) in je značilen davčni prihodek na lokalni ravni. Kot tak pa bo prispeval k večji samostojnosti občin le, če se bo na ravni lokalne skupnosti oziroma občine tudi dosledno pobiral.

5.4.4 Ostali viri lastnih prihodkov

Pomemben vir lastnih prihodkov bi lahko bile tudi komunalne takse po Zakonu o komunalnih taksah (Uradni list RS, št. 29/65, 7/70, 7/72 in 18/91). Občina lahko z odlokom predpiše komunalno takso za naslednje primere:

1. glasbene avtomate, igralna sredstva, biljarde in podobno v javnih lokalih,
2. uporaba javne površine pred poslovnim prostorom,
3. reklamni napisi, objave in oglasi, ki so postavljeni, pritrjeni ali drugače označeni na javnih mestih,
4. sporočila, objave in razglase po lokalnih ozvočenih postajah,
5. vitrine v katerih je zastavljeno blago zunaj poslovne stavbe,
6. uporaba parkirnih prostorov.

Občine bi lahko uvedle primernejše takse za reklamne napise in reklamiranje in s tem zbrale bistveno več lastnih prihodkov.

Za pospeševanje gospodarskega razvoja bi občine lahko uvedle tudi lokalni davek na zaposlenega, ki bi občino stimuliral, da bi ga pobirala v čim višjem znesku, ter na ta način polnila lokalni proračun, sočasno pa bi občina stremela k temu, da bi imela na svojem področju čim večji delež zaposlenih oseb, kar posledično pomeni, da bi na ta način postala zanimiva in privlačna za podjetja oziroma investitorje, ki bi s svojimi investicijami na območju takih občin odpirali nova delovna mesta. Na ta način pa bi se v takih občinah povečala tudi zaposlenost. Tako bi nova podjetja in investitorji na področju take občine vplivali na boljši socialni položaj v občini oziroma na boljšo kvaliteto življenja njenih prebivalcev, ki so obenem tudi davkoplačevalci in so neke vrste kontrolni mehanizem uspešnosti občine. To bi lahko bila vzpodbuda zakonodajalcem za ureditev zakonov, ki bi pravno formalno urejali davek na zaposlenega. Za prihod podjetij in investitorjev na področje občin pa v Sloveniji na žalost še ni sprejetega zakona o služnostni pravici do uporabe občinskega zemljišča.

Služnostna pravica do uporabe občinskega zemljišča pomeni, da občina zainteresiranemu podjetniku ali investitorju omogoči uporabo določene površine občinskega zemljišča za uporabo njegovih proizvodnih prostorov za obdobje od 5 do 7 let. V tem obdobju seveda podjetje lahko ustvarja prihodke in dobiček, ima določeno število zaposlenih, to pa v končni fazi za občino pomeni tudi več prihodkov iz naslova dohodnine in tudi višji znesek davkov na zaposlenega. To bi naprej pomenilo tudi

povečanje samostojnosti občin ter za Slovenijo pomembno preoblikovanje usihajočih panog z nadomeščanjem in odpiranjem novih delovnih mest v panogah, ki bi jih bile občine prav s služnostno pravico uporabe občinskega zemljišča sposobne privabiti. Na ta način bi podjetje z manjšimi napori in z manjšimi krediti prebrodilo začetno fazo poslovanja.

Oba koncepta, se pravi koncept davka na zaposlenega in služnostna pravica uporabe občinskega zemljišča, sta med seboj zelo tesno povezana in tudi pogojena.

5.5 Finančna izravnava

Skladno z določbami prvega odstavka 24. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) se občinam, ki z lastnimi prihodki ne morejo zagotoviti svoje primerne porabe, izračunane na podlagi 20.a. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98), zagotovijo sredstva za finančno izravnavo iz državnega proračuna. Finančna izravnava je razlika med višino sredstev primerne porabe in višino lastnih sredstev. Za finančno izravnavo veljajo naslednja pravila:

1. finančno izravnavo se zagotavlja največ do višine primerne porabe,
2. lastni prihodki občin se za izračun finančne izravnave ocenijo po stopnjah, ki so uvedene z zakonom, če pa z zakonom niso uvedene pa po povprečnih stopnjah v državi.

Primer:

1. Občina, ki ima izračunan obseg primerne porabe v višini 100 enot in sama zbere 50 enot, je upravičena do finančne izravnave v višini 50 enot.
2. Občina, ki ima izračunan obseg primerne porabe 100 enot, pa sama zbere z lastnimi prihodki le 40 enot, je upravičena do finančne izravnave v višini 60 enot.
3. Občina, ki ima izračunan obseg primerne porabe 100 enot, sama pa zbere 70 enot z lastnimi prihodki, je upravičena do finančne izravnave v višini 30 enot.

Moje mnenje je, da bi bilo pametno vzpodbujati tiste občine, ki bi predpisovale višje davke, kot ti povprečno znašajo v Sloveniji in bi na ta način zbrale višje lastne prihodke. Lastni prihodki bi se jim za izračun finančne izravnave obračunali v višini povprečnih stopenj.

Sredstva za finančno izravnavo se nakazujejo mesečno, do 20. v mesecu za tekoči mesec, glede na dosežene prihodke občine v preteklem mesecu in glede na ustrezni del primerne porabe. Zato tudi prihodki iz naslova finančne izravnave mesečno niso enako visoki in so odvisni od višine prihodkov iz naslova 21., 22. in 23. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, št. 45/97 in št. 56/98). Če vlada ugotovi, da ima občina obseg lastnih prihodkov realiziranih v nižjem obsegu, kot je bilo prvotno ocenjeno, določi vlada tej občini nov znesek finančne izravnave. Občina, ki ima obseg lastnih prihodkov realiziran v višjem obsegu, kot je bilo prvotno ocenjeno in je na novo določen obseg finančne izravnave nižji od prvotnega, mora že nakazana sredstva finančne izravnave vrniti v državni proračun do 1. decembra tekočega leta. V primeru, da se občini določi nov znesek finančne izravnave, ki je nižji od prvotnega, se ji do konca leta nakaže samo ugotovljena razlika, do katere je upravičena. Dodatna sredstva so zagotovljena tudi tistim mestnim občinam, ki so prejemale dopolnilna sredstva iz državnega proračuna, vendar po uveljavitvi sprememb in dopolnitvi Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) do njih niso več upravičene.

5.6 Zadolževanje občin

Z višanjem stopnje gospodarske razvitosti in življenjske ravni naraščajo tudi zahteve ljudi po večjem obsegu in kakovosti dobrin in storitev, ki so sestavni element njihovega življenjskega okolja. Lokalne javne dobrine in storitve so med najpomembnejšimi. Naraščanje povpraševanja po njih je zato razumljiva posledica celotnega družbenega in gospodarskega razvoja. Naloga lokalne oblasti je torej zadovoljevanje potreb prebivalcev lokalne skupnosti. Vedno večje potrebe in povpraševanje prebivalcev skupnosti pa pomenijo za lokalne organe velik problem, saj morajo stalno iskati nove in zadostne vire financiranja. Davčni prihodki so v veliki meri zakonsko predpisani in jih ni mogoče poljubno povečevati, po drugi strani pa bi to lahko pomenilo prekomerno obremenitev premoženja in dohodkov ljudi in njihovo posledično nasprotovanje. Zato morajo lokalne oblasti pristopiti k problemu drugače.

V 5. členu Zakona o javnih financah je določeno, da se obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine določi z odlokom o proračunu občine. Iz proračuna občine (splošni del - račun financiranja) in iz odloka o proračunu občine mora biti razvidno, v kakšni višini se bo občina zadolžila. Na podlagi predvidene zadolžitve v proračunu

občine Ministrstvo za finance izda občini soglasje k zadolžitvi v skladu s pravilnikom o postopku zadolžitve občine na podlagi Zakona o javnih financah.

Zadolževanje občin opredeljuje Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) v svojem 15., 16., 17., 18. in 19. členu. Občine se lahko zadolžujejo le za investicije, ki jih potrdi občinski svet, vendar le v obsegu, ki ne presega 10 % realiziranih prihodkov občine v letu pred zadolževanjem, odplačilo glavnice in obresti pa v posameznem letu ne sme preseči 5 % realiziranih prihodkov. Izjemoma se sme občina zadolževati v večjem obsegu le za financiranje stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo ter za odvajanje in čiščenje odplak. Javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina, se smejo zadolževati le s soglasjem ustanovitelja. Izdana soglasja se štejejo v obseg možnega zadolževanja občine.

Področje zadolževanja je po različnih državah zelo različno urejeno. V nekaterih državah na primer v Franciji in Veliki Britaniji, si lokalni organi sposojajo predvsem od centraliziranih in specializiranih javnih ustanov, ki posojajo sredstva zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja in enakomernejšega razvoja lokalnih skupnosti. Posojila se dajejo z obrestnimi merami, ki so običajno značilno nižje od tržnih obrestnih mer. Lokalnim organom je tako dana možnost nadaljnega posojanja dodeljenih sredstev po še vedno ugodnih pogojih. Nizke obrestne mere, ki so jih deležne lokalne skupnosti, dejansko predstavljajo obliko prikritega subvencioniranja. Drugod je glavni vir posojil za lokalne skupnosti bančni sistem, nacionalne zakonodaje pa lahko dopuščajo tudi sposojanje na denarnem trgu (Hildreth 1993, 43).

Določbe glede zadolževanja občin v Sloveniji bi bilo potrebno spremeniti, saj trenutno omejujejo možnost zadolževanja občin nasploh in jih silijo v kršitev. Občine so omejene pri zadolževanju ne glede na vrsto posojila in ne glede na finančno sposobnost občine v prihodnjem obdobju oziroma na prihodnje vire, iz katerih bo možno posojilo poplačati. Nerazumne so omejitve zadolževanja občin, ki pomenijo oviro za uresničevanje njihovih razvojnih programov, učinkovitejše zagotavljanje občinskih nalog v okviru regionalnih razvojnih programov ter za pospešeno črpanje evropskih sredstev.

Takšna oblika je sicer smiselna s strani državnega nadzora nad občinami, saj pravila zadolževanja preprečujejo samovoljno in nepremišljeno zadolževanje vsakokratne

oblasti lokalne skupnosti, vendar pa je očitno, da tovrstni sistem zadolževanja ni razvojno naravnan, saj občinam z manjšimi prihodki ne omogoča zadolževanja za širše in dražje projekte, ki so pomembni za razvoj lokalne skupnosti. V zakonu bi bilo potrebno Ministrstvu za finance dodati novo nalogo, da posamezni občini določi višino možne zadolžitve na podlagi ocene finančne sposobnosti, s tem, da občina z zadolžitvijo ne bi posegla v svojo osnovno dejavnost oziroma v sredstva, ki so rezervirana za zakonsko obvezne naloge.

5.7 Financiranje gospodarskih javnih služb

Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list Republike Slovenije, št. 32/93 in št. 30/98) glede financiranja gospodarskih javnih služb ločuje med:

1. individualno komunalno porabo,
2. skupno individualno porabo.

Kadar gre za uporabo javnih dobrin, komunalnih proizvodov in storitev, ki so glede na posameznega porabnika določljive ali glede skupine porabnikov izmerljive, plačujejo porabniki ceno proizvoda ali storitve izražene v obliki:

1. tarife,
2. takse,
3. nadomestila,
4. povračila.

Cene so lahko enotne za vse porabnike po enotnih kriterijih. Diferencialne cene uvajajo diferenciacijo za isti proizvod ali storitev glede na kategorijo uporabnikov in glede na količino porabljenih ali nujenih javnih dobrin. Cene so lahko tudi subvencionirane, njihovo višino in vir financiranja pa je potrebno določiti z aktom. Če gre za porabo komunalnih proizvodov in storitev, katerih potrošniki individualno niso določljivi oziroma poraba ni izmerljiva, govorimo o skupni komunalni porabi. Ta poraba se financira iz občinskega proračuna. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in št. 30/98) daje možnost uvedbe lokalnega davka za financiranje gospodarskih javnih služb, ki pa v praksi na žalost še ni bila izkoriščena.

Za financiranje gospodarskih javnih služb se lahko najamejo kratkoročna in dolgoročna posojila. Posojilo najame lahko gospodarska javna služba ob soglasju občine, ali lokalna skupnost sama. Za najemanje posojil se uporabljajo določila Zakona

o financiranju občin. Za financiranje gospodarskih javnih služb se lahko pritegnejo tudi prihodki gospodarskega javnega zavoda oziroma podjetja, koncesionarja ali osebe javnega prava, ki je udeležena v javnem kapitalu.

Oblikovanje cen gospodarskih javnih služb je v pristojnosti ustanovitelja javne službe. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in št. 30/98) v 21. in 26. členu določa, da ustanovitelj javnega zavoda oziroma javnega podjetja odloča o tarifah oziroma cenah za uporabo javnih dobrin. Pod državno kontrolo so le cene vode, cene odvoza komunalnih odpadkov in cene za odvajanje in čiščenje komunalno odpadnih in padavinskih voda. Imamo dve vrsti cen storitev javnih gospodarskih služb oziroma javnih podjetij, in sicer:

1. lastna cena storitev, ki pokriva stroške obstoječega načina obratovanja oziroma delovanja posamezne gospodarske javne službe,
2. upravičena cena storitev, ki je lastna cena storitev, povečana za minimalne stroške, ki zagotavlja izvedbo kvalitetnejšega in okoljevarstvenega programa.

Ministrstvo za finance daje le mnenje k predlagani ceni, ki ga mora občinski svet pri oblikovanju cene obravnavati, in se do njega opredeliti. Vse ostale cene komunalnih storitev oziroma javnih gospodarskih služb pa niso pod neposredno kontrolo države.

5.8 Problematika financiranja občin v Sloveniji

Že od uveljavitve Zakona o financiranju občin potekajo politične in strokovne razprave v zvezi s primernostjo ureditve, ki se nanaša tako na določitev vrste lastnih virov in merila za zagotavljanje dodatnih sredstev finančne izravnave ter dotacij za investicijske programe oziroma izračun primerne porabe občin ter na pomembne stranske učinke ureditve, ki povzročajo neučinkovito in neekonomično uporabo javnih sredstev. Dejstvo je, da sistem financiranja občin urejen s trenutno veljavno zakonodajo, ni v celoti skladen z načeli samoupravnih lokalnih skupnosti, katerim je zagotovljena finančna avtonomija določena v 9. členu Evropske listine o lokalni samoupravi (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 15, Uradni list RS, št. 57/96).

Pri decentralizaciji lokalne samouprave se pojavi temeljno vprašanje o njenem financiranju. Bistveni sestavini učinkovitega in kakovostnega delovanja lokalnih skupnosti sta odvisni predvsem od zadostnih finančnih virov lokalnih skupnosti in od njihove pravilne vertikalne zgradbe. Od zgoraj navedenih dejavnikov je odvisna tudi

stopnja avtonomnosti lokalnih skupnosti, ki predstavlja enega temeljnih elementov samoupravnosti.

Glavni namen decentralizacije je doseganje večje narodnogospodarske koristi. Z oblikovanjem več ravni lokalne skupnosti dosežemo približevanje posameznih ravni lokalnih skupnosti dejanskim potrebam okolja. Dejstvo je, da centraliziran sistem upravljanja ne zagotavlja uspešnega ugotavljanja in zadovoljevanja potreb lokalnega prebivalstva. Geografske, demografske, kulturne in ekonomske raznolikosti povečujejo potrebo po decentraliziranih enotah.

Za doseganje osnovnega namena fiskalnega decentralizma mora biti fiskalna enota avtonomna na področju financiranja. Za doseganje avtonomnosti na področju financiranja pa potrebujejo občine dovolj raznovrstnih finančnih virov, s katerimi lahko pokrivajo stroške, ki nastajajo ob dobavi dogovorjenih javnih dobrin. Osnovni finančni viri lokalnih skupnosti so:

1. lastni davki, ki jih je predpisala decentralizirana enota oziroma jih je država predpisala z zakonom, in jih uporabljajo vse decentralizirane enote,
2. davčni viri, ki jih decentralizirana enota deli z državo (deljeni davki),
3. nedavčni prihodki različnih oblik (takse, pristojbine, subvencije, ostali lastni prihodki),
4. zadolževanje.

V Sloveniji predstavljajo davčni prihodki lokalnih skupnosti največji del prihodkov v obstoječem modelu financiranja (približno 60 %) in so v letu 2003 znašali 178.826.923.000 tolarjev, od katerih je daleč najpomembnejši davek na dohodek in dobiček, saj je v letu 2003 znašal 123.612.467.000 tolarjev. Od celotnih prihodkov iz naslova davka na dohodek in dobiček predstavlja dohodnina kar 115.933.245.000 tolarjev. Na drugem mestu so transferni prihodki, ki predstavljajo slabih 19 % prihodkov, sledijo jim nedavčni prihodki v višini 14 %, kapitalski prihodki v višini slabih 5 % in prejete donacije, ki so v letu 2003 znašale 1.221.194.000 tolarjev. Vsi zgoraj navedeni podatki so prikazani tudi v tabeli 5.1.

Tabela 5.1 Struktura prihodkov slovenskih občin v letu 2003 (v 1000 SIT)

Vrsta prihodka	2000	2001	2002	2003
Davčni prihodki	125.916.734	145.116.852	164.577.639	178.826.923
-davki na dohodek in dobiček	90.870.504	101.183.091	111.745.784	123.612.467
-davki na premoženje	25.470.764	29.847.651	32.598.191	34.073.420
-domači davki na blago in storitve	9.552.632	14.066.544	20.196.712	21.117.432
-drugi davki	22.734	19.556	36.952	23.604
Nedavčni prihodki	29.240.920	35.997.755	37.393.144	41.387.601
Kapitalski prihodki	8.780.760	9.215.846	12.846.982	13.636.143
Prejete donacije	975.162	730.826	992.309	1.221.194
Transforni prihodki	50.134.600	49.555.422	49.044.899	54.620.590
PRIHODKI SKUPAJ	215.048.176	240.616.701	264.854.973	289.692.451

Vir: Interno gradivo Ministrstva za finance, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, 2004.

Iz tabele 5.1 je razvidno, da predstavlja davek na dohodek in dobiček največji delež finančnih virov slovenskih občin in je sočasno njihov najpomembnejši vir prihodkov. Ostali viri imajo bistveno manjši vpliv na višino sredstev, s katerimi razpolagajo posamezne občine. Občine na višino dohodnine nimajo nobenega vpliva, saj to področje v celoti ureja država.

Davek na premoženje je trenutno edini lastni občinski davek v sedanji ureditvi lokalnega financiranja, ki pa ima na žalost premajhno težo pri zbiranju javnih prihodkov. Glede na zgoraj navedena dejstva, pokrivajo lastni davčni prihodki občin, le manjši del finančnih potreb občin. Iz tega sledi, da lokalne skupnosti v Sloveniji ne morejo oblikovati svoje lastne davčne politike, in da skoraj ne moremo govoriti o njihovi finančni samostojnosti. To pa je seveda v nasprotju z določili 9. člena Evropske listine o lokalni samoupravi, ki pravi, da morajo biti finančni viri, ki so na voljo lokalnim oblastem dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da sledijo dejanskemu gibanju stroškov, vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti pa naj bi izvirali iz krajevnih davkov in taks, katerih višino lahko v okviru zakona določajo občine same.

Dohodnina je med občinami porazdeljena tako, da občine ne prejemajo enake višine prihodkov iz tega naslova. Kot sem že zgoraj navedel, občine nimajo nobenega vpliva na višino dohodnine, saj višino in oprostitve določa država.

Poznamo tudi izjeme med občinami, ki se same financirajo in z lastnimi prihodki presegajo primerno porabo. V primeru, da te občine ustvarjajo ugodne pogoje za zaposlovanje, dobijo tudi več prihodkov iz naslova dohodnine. Dejstvo je, da bo občina v primeru večjega števila zaposlenih z višjimi plačami na osnovi tega pridobila tudi več prihodkov iz naslova dohodnine. V takem primeru se zmanjša finančna obveznost države do zgoraj navedenih občin, ki pa na žalost še naprej razpolagajo z enakimi sredstvi. To pa pomeni, da so zgoraj navedene občine vsekakor manj stimulirane.

Da bi omenjeni problem rešili, bi morali občinam zagotoviti dodatne vire sredstev, ki bi bili po občinah razdeljeni bolj enakomerno (na primer davke od dobička pravnih oseb), delež prihodkov iz naslova dohodnine pa bi bilo potrebno znižati. Na ta način bi se zmanjšale razlike med lastnimi prihodki občin v Sloveniji. Obstaja pa tudi možnost, da bi se prihodki iz naslova dohodnine delili po občinah glede na njihovo število prebivalcev, kar pa pomeni zgolj izenačevanje lastnih prihodkov, ne pa tudi povečanja finančne samostojnosti posameznih občin.

Tabela 5.2 Struktura ostalih lastnih prihodkov vseh občin v Sloveniji po 21. členu Zakona o financiranju občin v letu 2003

Vrsta prihodka	Znesek v SIT	% v primerni porabi
Davek na dediščino in darila	679.400.000	0,4 %
Davek na promet nepremičnin	3.858.005.000	2 %
Davek na dobitke od iger na srečo	626.795.000	0,35 %
Posebne takse za uporabo igralnih avtomatov	252.130.000	0,14 %
Občinske upravne takse	66.200.000	0,37

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (a) 2003, 21 in 39.

Pri pregledu strukture ostalih lastnih prihodkov občin po 21. členu Zakona o financiranju občin, lahko iz tabele 5.2 ugotovimo, da je od ostalih lastnih prihodkov, ki jih občinam predpisuje in odstopa država, najpomembnejši davek na promet z nepremičninami, ki je zelo neenakomerno razdeljen med slovenskimi občinami. Pomen zgoraj navedenega davka se bo v prihodnje zaradi pričakovane spremembe Zakona o davku na dodano vrednost v veliki verjetnosti še dodatno zmanjšal, saj ta predpisuje, da se pri prometu nezazidanega stavbnega zemljišča obračuna davek na dodano vrednost, ki pa predstavlja prihodek državnega proračuna.

Tabela 5.3 Drugi lastni prihodki občin po 22. členu Zakona o financiranju občin kot % v primerni porabi

Vrsta prihodka	Znesek v SIT	% v primerni porabi
Davek od premoženja	664.903.000	0,37 %
Turistične takse	390.046.000	0,22 %
Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest	491.002.000	0,28 %
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	37.192.000	0,02 %
Prihodki občinske uprave	1.689.997.000	0,95 %
Požarna taksa	688.494.000	0,4 %
Koncesijske dajatve od prirejanja iger na srečo	4.329.999.000	2,5 %
Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	19.048.224.000	10,7 %

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (a) 2003, 21,46 in 53.

Med prihodki, določenimi po 22. členu Zakona o financiranju občin, je najpomembnejše nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga občine samostojno predpisujejo v svojih odlokih. V tabeli 5.3 je prikazana višina nadomestila, ki ga je pripravila delovna skupina Vlade Republike Slovenije in je matematično izračunana. Za izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave se upošteva ocenjeni obseg prihodkov v skupni oceni lastnih prihodkov občin. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je namenjeno investicijam na področju opremljanja stavbnih zemljišč in bi ga bilo potrebno zato izločiti iz virov primerne porabe, saj ne sodi v to kategorijo.

Koncesijska dajatev za prirejanje posebnih iger na srečo je prihodek občin na zaokroženih območjih, ki ga prejema le 25 občin. Največ zbranih sredstev iz tega naslova dobi mestna občina Nova Gorica, ki od skupnih 3,1 milijarde tolarjev prejme kar 1,3 milijarde tolarjev. Po zakonu so to sredstva, namenjena izgradnji turistične infrastrukture, zato bi bilo smiselno, da se prihodki iz tega naslova v naprej ne bi upoštevali pri izračunu primerne porabe.

Turistično takso lahko ustvarijo le tiste občine, ki imajo nočitvene kapacitete in zato seveda tudi dodatne naloge na področju turizma. Ta prihodek se ne bi smel šteti med prihodke za izračun primerne porabe, saj je namenjen financiranju dodatnih nalog teh občin.

Financiranju nalog na področju požarnega varstva je namenjena požarna taksa kot namenski prihodek občine.

Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest je ravno tako namenski prihodek, ki ga prejema le tiste občine, ki imajo dodatne obveznosti na področju vzdrževanja gozdnih cest.

Prihodke občin za financiranje primerne porabe opredeljuje Zakon o financiranju občin v svojem 21. in 22. členu. Ugotovimo lahko, da so v tem sklopu zajeti tako splošni prihodki, kot tudi nekateri namenski prihodki. Glede na to, da naj bi bila lokalna samouprava pri opravljanju svojih nalog, določenimi z ustavo in zakonom samostojna, navedena rešitev ni primerna. Obseg sredstev primerne porabe naj bi zagotavljal občinam, da bi bile sposobne zgoraj navedene naloge finančno tudi izvajati.

Iz okvira primerne porabe bi bilo potrebno izločiti namenska sredstva, saj je za posamezne občine to področje problematično predvsem zaradi tolmačenja, da se posameznim lokalnim skupnostim šteje pripadajoči del koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo kot njihov lastni prihodek, čeprav navedena dajatev ni eksplicitno navedena v določbah 21. in 22. člena Zakona o financiranju občin, in jo nikakor ne moremo uvrstiti pod nobeno od alinej obeh zgoraj navedenih členov. Podlago za zgoraj navedeno tolmačenje je možno najti v 74. členu Zakona o igrah na srečo, ki določa, da je od preostalega dela koncesijske dajatve, seveda po odbitku deležev za delovanje invalidskih in športnih organizacij, polovica sredstev namenjena Republiki Sloveniji za razvoj in promocijo turizma, druga polovica pa se nameni lokalnim skupnostim v zaokroženem turističnem območju in se uporabi za ureditev prijaznejšega okolja njihovih prebivalcev in turistične infrastrukture.

Po Zakonu o financiranju občin in podatkih Ministrstva za finance letno pripada vsem občinam v Sloveniji približno 175 milijard tolarjev. Od tega občine v obliki lastnih prihodkov pridobijo okoli 164 milijard tolarjev, razliko pa jim država razdeli v obliki finančne izravnave. V letu 2003 je finančna izravnava znašala 36.893.421.000 tolarjev.

Omenjenih 29 slovenskih občin ima presežke v okviru izračunov lastnih prihodkov, ki jih obdržijo in jih ne razdelijo med ostale finančno samostojne občine. Največji presežek je v letu 2003 beležila mestna občina Ljubljana in sicer 13.924.680.000 tolarjev, sledila ji je mestna občina Nova Gorica s presežkom v višini 2.410.014.000 tolarjev, na tretjem mestu pa je bila mestna občina Koper s presežkom v višini 1.089.235.000 tolarjev.

Vse zgoraj navedene podatke sem pridobil v Internem gradivu Vlade Republike Slovenije z naslovom Dokončni izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2003.

Tabela 5.4 Izračunana primerna poraba na prebivalca v nekaterih slovenskih občinah za leto 2003 (v SIT)

OBČINA	Število prebivalcev	Primerna poraba (v SIT)	Primerna poraba na prebivalca (v SIT)
HODOŠ	378	43.145.000	114.140
JEZERSKO	679	86.531.000	127.439
KOBILJE	632	59.447.000	94.061
KOSTEL	675	87.694.000	129.917
OSILNICA	383	52.090.000	136.005
SOLČAVA	568	96.298.000	169.539
DOMŽALE	29.977	2.535.260.000	84.574
JESENICE	21.906	1.793.829.000	81.888
MO KRANJ	52.496	4.544.128.000	84.561
MO NOVO MESTO	40.908	3.709.912.000	90.689
MO NOVA GORICA	35.622	3.184.779.000	89.404
ŠENTJUR	18.983	1.700.278.000	89.568
MO VELENJE	33.359	2.880.013.000	86.334
MO MARIBOR	114.575	9.668.701.000	84.388
MO LJUBLJANA	265.480	22.496.753.000	84.740

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (b) 2003, 5.

V tabeli 5.4 so navedeni podatki, iz katerih je razvidno, da je izračun primerne porabe ugodnejši za manjše občine z manjšim številom prebivalcev, kar posledično vzpodbuja nastajanje oziroma ustanavljanje manjših občin. Postavlja se mi vprašanje, ali so tako velike razlike primerne porabe na prebivalca med občinami sploh upravičene. Potrebno pa bi bilo tudi preveriti, ali imajo te občine tudi toliko večje stroške z izvajanjem tistih nalog, ki so jih po ustavi in zakonu dolžne izvajati. Izračun primerne porabe bi moral biti odvisen od višine stroškov, ki jih ima občina z izvajanjem tistih nalog, ki jih je po ustavi in zakonu dolžna izvajati.

Občine, ki z lastnimi viri po 21. in 22. členu Zakona o financiranju občin zberejo manj sredstev kot znaša njihova primerna poraba, so po Zakonu o financiranju občin

upravičene do finančne izravnave do višine primerne porabe. Tabela 5.5 prikazuje občine, ki so v letu 2003 izkazovale presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo.

Tabela 5.5 Lastni prihodki na prebivalca v slovenskih občinah, ki izkazujejo presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo za leto 2003 (v SIT)

OBČINA	Št.preb.	Primerna poraba	Lastni prihodki	Presežek	Lastni prihodki na prebivalca
BLED	11.276	986.290	1.052.635	62.345	93.352
MO CELJE	49.241	4.189.551	4.837.577	648.059	98.243
DIVAČA	3.728	364.119	380.992	16.873	102.197
DOL PRI LJUBLJANI	4.337	368.696	390.141	21.445	89.956
DOMŽALE	29.977	2.535.260	2.701.446	166.186	90.117
HAJDINA	3.740	298.092	392.452	94.360	104.934
IZOLA	14.482	1.168.167	1.345.004	176.837	92.874
KOMEN	3.639	347.129	353.968	6.839	97.271
KOPER	47.449	4.136.538	5.240.441	1.103.903	110.444
MO KRANJ	52.496	4.544.128	4.823.074	278.946	91.875
KRANJSKA GORA	5.487	533.755	919.289	385.534	167.539
MO LJUBLJANA	265.480	22.496.753	36.249.053	13.752.300	136.542
MO MARIBOR	114.575	9.668.701	10.370.655	701.954	90.514
MARKOVCI	4.003	330.089	395.516	65.427	98.805
MEDVODE	14.056	1.156.593	1.270.125	113.532	90.362
MENGEŠ	6.679	537.188	568.863	31.675	88.166
MIREN-KOSTANJEVICA	4.819	416.812	462.695	45.883	96.015
MO MURSKA SOBOTA	20.437	1.736.087	1.736.133	7.046	84.950
MO NOVA GORICA	35.622	3.184.779	5.411.291	2.226.512	151.909
MO NOVO MESTO	40.908	3.709.912	4.340.931	631.019	106.114
PIRAN	17.331	1.416.073	2.041.423	625.350	117.790
MO PTUJ	24.341	2.095.136	2.343.014	247.878	96.258
SEŽANA	11.639	1.066.859	1.347.252	307.393	115.753
STARŠE	4.110	344.972	375.836	30.864	91.444
ŠEMPETER-VRTOJBA	6.189	492.555	985.343	492.788	159.209
ŠKOFLJICA	6.973	582.378	634.882	52.504	91.049
TRZIN	3.350	259.373	510.585	250.848	152.413
MO VELENJE	33.539	2.880.013	3.418.261	538.248	101.919
VRHNIKA	17.442	1.536.611	1.553.831	17.220	89.086

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije 2004, 7.

Iz tabele je razvidno, da prihaja med občinami, ki se same financirajo in izkazujejo presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo, do velikih razlik pri višini lastnih prihodkov občine na prebivalca. Več kot očiten primer sta občina Kranjska gora in občina Mengeš, pri čemer prva izkazuje 167.539 tolarjev, druga pa zgolj 88.166 tolarjev lastnih prihodkov na prebivalca. Moje mnenje je, da takšne razlike pri višini lastnih prihodkov občin na prebivalca ustvarjajo prevelike in neupravičene razlike med občinami, saj posamezne storitve v eni občini ne morejo biti stokratno dražje kot v drugi občini. Postavlja se mi tudi vprašanje, ali so občine, ki se same financirajo, tudi dejansko v boljšem položaju od tistih občin, ki prejemajo finančno izravnavo.

Problematika obstoječega modela financiranja občin ima dva izvora, in sicer, nepravilno vertikalno davčno strukturo in neustrezno postavljene meje slovenskih občin. Na strani zbranih lastnih prihodkov na prebivalca po občinah, se je v letu 2003 tako slabih 67 % občin odklanjalo od slovenskega povprečja, ki znaša približno 85.000 tolarjev, za več kot 20 % v eno ali drugo stran. Tako je občini Mengeš, kot sem že zgoraj navedel, pripadalo 167.539 tolarjev prihodkov na prebivalca, občini Kranjska Gora pa le 88.166. Znotraj lastnih prihodkov občin na prebivalca pri večini občin predstavljajo največji delež prihodki iz naslova dohodnine, saj v povprečju predstavljajo kar 72 % celotnih lastnih prihodkov na prebivalca in so glede na obstoječi model financiranja zelo nesorazmerno porazdeljeni.

Problematika prihodkovne strani izhaja tudi iz nekaterih drugih vrst prihodkov, ki so po zakonu občinam dodeljeni kot tisti, ki se upoštevajo pri izračunu primerne porabe. Tako je na primer prihodek iz naslova koncesijskih dajatev za prirejanje posebnih iger na srečo v letu 2003 prejemale le 25 občin, medtem ko ostalih 168 občin iz tega naslova ni imelo prihodkov. Občina Nova Gorica je tako v letu 2003 prejela že omenjenih 1,3 milijarde tolarjev iz naslova koncesijskih dajatev za prirejanje posebnih iger na srečo, kar je predstavljalo kar 41 % vseh prihodkov iz tega naslova.

Naj omenim še manjša nesorazmerja na področju turističnih taks, pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest in požarne takse.

Dosedanji izračun primerne porabe dodeljuje neupravičeno višja sredstva občinam, ki nalog na omenjenih področjih sploh nimajo, prizadene pa tiste občine, ki te naloge imajo, a se jim zato zmanjšuje finančna izravnava. Vse zgoraj naštetu, predvsem pa prevelika raznolikost občin v ekonomski moči, povzroča velika nesorazmerja med

lastnimi prihodki na prebivalca, namenjenimi financiranju obveznih nalog občin, ki so jih občine dolžne izvajati po ustavi in zakonu.

5.9 Problematika izračuna primerne porabe slovenskih občin

Zakon o financiranju občin vsebinsko opredeljuje način izračuna primerne porabe. Primerna poraba naj bi predstavljala tisti obseg sredstev, s katerimi bi občina zagotovila izvajanje z ustavo in zakonom določenih nalog. Znesek primerne porabe na prebivalca je za leto 2003 znašal 85.948 tolarjev in se je v primerjavi z letom 2002 povečal za 8,33%. Izhodiščna osnova za določitev zneska primerne porabe na prebivalca za leto 2003 je znesek primerne porabe za leto 2002 v višini 79.340 tolarjev. Pri izračunu primerne porabe na prebivalca se upoštevajo samo podatki, ki jih posredujejo ustrezne strokovne službe na državni ravni. Zgoraj navedene podatke sem pridobil v Internem gradivu Vlade Republike Slovenije z naslovom Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2003.

Uvajanje uravnilovke predstavlja glavni očitak obstoječemu načinu izračuna primerne porabe za posamezno občino. To trditev lahko potrdim in dokažem na podlagi izračuna posameznih spremenljivk v izračunu primerne porabe za leto 2003.

1) Spremenljivka P_i (razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca).

Tabela 5.6 Doprinos spremenljivke P_i k izračunu primerne porabe slovenskih občin

OBČINA	P_i	Št. preb.	PP_i na prebivalca v Sloveniji (v SIT)	Površina (km ²)	Znesek na km ² (v SIT)	Znesek na prebivalca (v SIT)
HODOŠ	4,708821	378	85.948	18,1	422.602	20.236
MO MARIBOR	0,126561	114.575	85.948	147,5	422.477	543
LOGATEC	1,513226	11.249	85.948	173,1	422.597	6.503

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (a) 2003, 9.

Iz tabele 5.6 je razvidno, da občini Hodoš na podlagi spremenljivke P_i pripada kar 39 - krat višji znesek na prebivalca kot mestni občini Maribor, znesek na kvadratni kilometer površine pa je praktično enak, ne glede na raznolikost površin občin po Sloveniji. Pri tem so zanemarjeni predvsem dejavniki, ki močno vplivajo na potreben

obseg sredstev za obvladovanje površine občine. Ti dejavniki so predvsem gostota poseljenosti in njena razpršenost, urbaniziranost površin, skupno število naselij, razgibanost površine, klimatske razmere, vodozbirna območja, plazovitost, potresna ogroženost, poplavna ogroženost in ekološka ogroženost. Občine, ki so na območjih, kjer so prisotni zgoraj navedeni dejavniki, bi potrebovale bistveno višja sredstva za obvladovanje celotne površine občine. Na račun pridobivanja višjih sredstev pa bi občine lahko svojim občanom zagotovile boljše pogoje vsakodnevnega življenja in na ta način posredno zmanjšale tudi njihovo odseljevanje.

Enačbi za izračun zneska na km² in zneska na prebivalca z upoštevanjem spremenljivke P_i :

$$(0,05 \times P_i \times \text{Št. preb.} \times P_{Pi} \text{ na prebivalca}) : \text{Površina} = \text{Znesek/km}^2$$

$$(0,05 \times P_i \times P_{Pi} \text{ na prebivalca}) = \text{Znesek/prebivalca}$$

2) Spremenljivka C_i (razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi).

Tabela 5.7 Doprinos spremenljivke C_i k izračunu primerne porabe slovenskih občin

OBČINA	C_i	Štev. preb.	P_{Pi} na prebivalca v Sloveniji (v SIT)	Dolžina lokalnih cest (km)	Znesek na km (v SIT)	Znesek na prebivalca (v SIT)
HODOŠ	3,879518	378	85.948	10,224	616.388	16.672
MO MARIBOR	0,512909	114.575	85.948	409,777	616.305	2.204
LOGATEC	1,634825	11.249	85.948	128,215	616.385	7.025

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (a) 2003, 9.

Iz tabele 5.7 je razvidno, da občinam pripadajo zelo različni zneski na prebivalca. na podlagi spremenljivke C_i . Občini Hodoš pripada na podlagi spremenljivke C_i približno 8 krat več sredstev kot mestni občini Maribor, znesek na dolžino kilometra lokalne ceste pa je praktično enak za vse občine. Pri tem ni upoštevano, ali ima posamezna občina v celoti izdelano omrežje lokalnih cest, ali gre pri tem za asfaltne ali makadamske ceste, kakšna je širina cest, njihova kakovost, skupno število prepustov in mostov, dolžina podpornih zidov, ali gre za višinske oziroma ravninske ceste, kakšna je težavnost za izgradnjo cest, kakšni so stroški zimske službe, stroški odmer, itd. Tudi na tem področju bi bilo potrebno uvesti spremembo na področju spremenljivke C_i v kateri

bi bila upoštevana zgoraj navedena dejstva, saj imajo posamezne občine na področju zgoraj navedenih dejavnikov veliko višje stroške, kot so ti določeni v znesku za dolžino kilometra lokalne ceste.

Enačbi za izračun zneska na km in zneska na prebivalca z upoštevanjem spremenljivke C_i :

$$(0,05 \times C_i \times \text{Št. preb} \times \text{PPi na prebivalca}) : \text{Dolžina lokalnih cest} = \text{Znesek/km}$$

$$(0,05 \times C_i \times \text{PPi na prebivalca}) = \text{Znesek/prebivalca}$$

3) Spremenljivka M_i (razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi).

Tabela 5.8 Doprinos spremenljivke M_i k izračunu primerne porabe slovenskih občin

OBČINA	M_i	Št. preb.	Primerna poraba na prebivalca v Sloveniji (v SIT)	Št. oseb do 15 let	Znesek na otroka (v SIT)	Znesek na prebivalca (v SIT)
BELTINCI	1,031314	8.684	85.948	1.430	85.125	14.182
BLED	0,931434	11.276	85.948	1.677	85.125	12.809
LOGATEC	1,254912	11.249	85.948	2.254	86.125	17.257

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (a) 2003, 13.

Na podlagi spremenljivke M_i , so zneski na prebivalca v veliko manjšem razponu, kar je razvidno tudi iz tabele 5.8. Več kot očitno pa je, da je znesek na osebo, mlajšo od 15 let popolnoma enak za vse občine v Sloveniji. Iz tega sledi, da očitno ni pomembno koliko otrok je v posamezni občini vključenih v predšolsko vzgojo, kolikšen je delež staršev oziroma občin pri pokrivanju stroškov vrtca, koliko je osnovnih in podružničnih šol ter vrtcev v posamezni občini, koliko znašajo stroški šolskih prevozov, koliko znašajo stroški celodnevne varstva, ipd. Tudi na tem področju bi bilo potrebno uvesti spremembo na področju spremenljivke M_i , ki bi vsaj deloma upoštevala zgoraj navedena izhodišča.

Enačbi za izračun zneska na otroka mlajšega od 15 let in zneska na prebivalca z upoštevanjem spremenljivke M_i :

$$(0,16 \times M_i \times \text{Št. preb.} \times \text{PPi na prebivalca}) : \text{Št. oseb do 15 let} = \text{Znesek/otroka}$$

$$(0,16 \times M_i \times \text{PPi na prebivalca}) = \text{Znesek/prebivalca}$$

4) Spremenljivka *Si* (razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi).

Tabela 5.9 Doprinos spremenljivke *Si* k izračunu primerne porabe slovenskih občin

OBČINA	<i>Si</i>	Št. preb.	Primerna poraba na prebivalca v Sloveniji (v SIT)	Št. oseb nad 65 let	Znesek na osebo nad 65 let (v SIT)	Znesek na prebivalca (v SIT)
KAMNIK	0,902095	26.269	85.948	3.528	23.092	3.101
LAŠKO	1,056986	14.152	85.948	2.227	23.092	3.634
LOGATEC	0,821620	11.249	85.948	1.376	23.092	2.825

Vir: Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (a) 2003, 13.

Iz tabele 5.9 je razvidno, da občinam na osnovi spremenljivke *Si* pripadajo različni zneski na prebivalca, razlike pa so tudi v tem primeru zelo majhne. Znesek na osebo starejšo od 65 let pa je pri vseh občinah popolnoma enak. Pri tem se ne upošteva stopnja vključenosti starejših oseb po posameznih občinah v domove starejših občanov in njihovo ekonomska moč, ter delež, ki ga mora za varstvo posamezne osebe starejše od 65 let nameniti posamezna občina. Ravno tako ni vključen delež sredstev, ki jih mora za izgradnjo domov za starejše občane in za izgradnjo varovanih stanovanj, nameniti posamezna občina. Tudi v tem primeru bi morali uvesti spremembo na področju spremenljivke *Si*, ki bi ravno tako vsaj deloma upoštevala zgoraj navedena izhodišča. Enačbi za izračun zneska na osebo starejšo od 65 let in zneska na prebivalca z upoštevanjem spremenljivke *Si*:

$$(0,04 \times Si \times \text{Št. preb.} \times PPI \text{ na prebi.}) : \text{Št. oseb nad 65 let} = \text{Znesek/osebo nad 65 let}$$

$$(0,04 \times Si \times PPI \text{ na prebivalca}) = \text{Znesek/prebivalca}$$

Začetni koeficient 0,70 in osnovni znesek glavarine pripomoreta k nepravilnemu izenačevanju in očitno predpostavljata, da so obseg nalog, obseg finančnih obveznosti in drugi pogoji, za vse tipe občin enaki.

Dodatna konstanta, za mestne občine oziroma sedeže občin pred uvedbo lokalne samouprave, vpeljuje edino razlikovanje med občinami, zato bi bilo po mojem mnenju pametno, da bi občine razdelili v več razredov, kjer bi se upoštevale posamezne dodatne funkcije. Pri tem mislim predvsem na funkcijo regijskega oz. subregijskega centra in

funkcijo sedeža drugih javnih organov in zavodov v posamezni občini, ki niso zgolj občinskega pomena.

Sedanjemu načinu izračuna primerne porabe se lahko predvsem očita, da ne odseva dejanske strukture občin, ker določeni pomembni elementi že v osnovi niso upoštevani. Država z zakonskimi in podzakonskimi predpisi nalaga občinam nove pristojnosti in obveznosti, pri tem pa občinam, za zgoraj navedene nove pristojnosti in obveznosti, ne namenja dodatnih finančnih sredstev (npr. financiranje javnih zavodov na področju kulture, uvedba obveznega devetletnega osnovno šolskega izobraževanja, povečevanje plač v javnem sektorju, uvajanje povečanih normativov in standardov na področju šol in vrtcev).

Če bo ostalo pri tej sistemski rešitvi, bo v formuli za izračun primerne porabe nujno potrebno na novo opredeliti posamezne spremenljivke. Za dejansko uskladitev obsega potrebnih sredstev in strukture porabe za naloge v posameznih občinah bi morali ustrezno povečati število spremenljivk in število korekcijskih faktorjev. Na ta način bi vsekakor odstranili velik del dosedanjih anomalij pri financiranju občin.

Spremenljivka P_i (površina občine) je opredeljena povsem neustrezno, saj obsega tudi nenaseljene in komunalno neopremljene površine občin. Struktura porabe občin pri zagotavljanju osnovnih nalog občin je v veliki meri odvisna od površine občine na prebivalca. Tu gre predvsem za cestno in komunalno infrastrukturo, osnovno šolstvo, šolske prevoze, organizacijo osnovnošolske mreže, predšolsko vzgojo ... V občini Logatec, kjer je razpršenost poselitve občanov zelo velika in praktično enakomerno porazdeljena po celotnem območju občine ob relativno nizki gostoti poselitve, so stroški zagotavljanja osnovnega standarda vsem občanom neprimerno višji kot v občinah, kjer je delež urbane poselitve večji. Menim, da bi bilo pametno uvesti novo spremenljivko poselitve, ki bi upoštevala delež občanov na podeželju, število naselij v občini in delež poseljenosti celotne površine občine. Uvesti bi morali tudi spremenljivko, ki bi upoštevala topografske in klimatske elemente v posamezni občini. Pri tem imam v mislih predvsem snežne padavine, poplavno ogroženost, plazenje tal in potresno ogroženost. Omenjeni naravni dejavniki, ki povzročajo posameznim občinam relativno visoke dodatne stroške, so bili doslej povsem zanemarjeni.

Dejstvo je, da so stroški in pogoji za izgradnjo in vzdrževanje cest, komunalne infrastrukture in ostalih objektov neprimerno višji in težji v občinah s prevladujočimi

strmimi in višinskimi območji. Podobna situacija se pojavlja na področju klimatskih razmer, saj so v občinah z obilnimi snežnimi padavinami stroški zimske službe bistveno višji kot jih za to dejavnost namenjajo na primer obmorske občine. Enako velja tudi za poplavno ogroženost, plazenje in potresno ogroženost, kjer posamezne občine namenijo za saniranje in preprečevanje navedenih naravnih dejavnikov zelo veliko sredstev.

Postavlja se mi torej vprašanje, ali je sploh mogoče oblikovati tak model financiranja lokalnih skupnosti, ki bo ustrezal tako velikemu številu občin. Vpeljevanje dodatnih korekcijskih faktorjev je v sedanjem modelu financiranja nujno potrebno, vendar pa se postavlja vprašanje, ali je možno v formulo za izračun primerne porabe vključiti prav vse faktorje, ki vplivajo na velikost stroškov posameznih občin. S strokovnega vidika je to sicer možno, vendar pa se ob vključitvi politične volje in vloge lobijev možnost za uspeh udejanjenja projekta bistveno zmanjša.

Druga rešitev je možna z oblikovanjem takšnih občin, ki bi bile z lastnimi finančnimi viri brez premeščanja sredstev iz državnega proračuna sposobne v celoti pokrivati svoje lastne potrebe. Temu modelu financiranja bi se lahko približali, če bi se izdatki lokalnih skupnosti ujemali z njihovimi lastnimi prihodki. To je mogoče doseči z oblikovanjem take davčne strukture, ki bi upoštevala demografske, geografske, kulturne in ekonomske specifikke posameznih lokalnih skupnosti.

Verjetno bo potrebno najti rešitev v obstoječem modelu izračuna primerne porabe, v katerem bo potrebno uvesti ustrezne sprejemljive popravke. To pa sočasno pomeni, da se občinam ne sme dodeliti prevelike samostojnosti na področju uvajanja svojih lastnih davkov in njihovih stopenj, saj bo drugače prišlo do neučinkovitega davčnega sistema, ki bo zaviral gospodarsko rast posameznih lokalnih skupnosti. Na Ministrstvu za finance zagotavljajo, da je v pripravi nov Zakon o financiranju občin. Snovalci tega zakona bodo imeli verjetno pri svojem delu veliko težav predvsem zaradi velike raznolikosti med občinami v Sloveniji. Praktično nemogoče bo postaviti tak sistem, ki bi zadovoljil prav vse interese.

6 SMERNICE EVROPSKE UNIJE

6.1 Lokalna samouprava v državah Evropske unije

Občine so v Evropi nastajale skozi stoletja kot naravne življenjske skupnosti ter kot posledica samoorganiziranja prebivalcev v naselja ali več naselij, povezanih s skupnimi potrebami in interesi. Tako so evropske države v celoti posegle po zakonskem urejanju lokalne samouprave, navkljub umeščenosti klasične evropske občine v nedržavno sfero, oziroma v območje civilne družbe. Usklajevanje med lokalno skupnostjo in državo je nujno potrebno, saj so prebivalci posameznih občin sočasno tudi državljani določene države. Pri tem se odraža dejstvo, da absolutno ni mogoče ločevati lokalnih zadev od splošno javnih zadev. Iz tega sledi, da je občinska avtonomija omejena z zakonsko določenimi pristojnostmi države.

V Evropi imamo dve osnovni vrsti lokalne samouprave: kontinentalna, ki temelji na načelu decentralizacije, in britanska, ki šteje lokalno samoupravo za izvršilni organ državne oblasti. Za nemški model lokalne samouprave velja, da imajo vse naloge v lokalni samoupravi svoj prvotni izvor v državni oblasti. Dispozicije zakonodajalca glede lastnih nalog lokalnih skupnosti so omejene, saj mora spoštovati avtonomijo lokalnih skupnosti, ki načeloma same urejajo svoje zadeve. Glede drugih nalog pa so neomejene, ker gre za državne naloge. Država ureja sistem lokalne samouprave s tem, da ustanavlja in razmejuje lokalne skupnosti ter nanje prenaša del svojih nalog. Centralistična ureditev francoske države pa ne pozna kategorije prenesenih nalog in ji tudi ni naklonjena. Če že prenaša naloge na lokalne skupnosti, jih prenaša v njihovo izvorno pristojnost. Francija pozna oster državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi, ki niso nosilci svojih pooblastil, ampak imajo pooblastila od države. Za britanski model velja, da so lokalne skupnosti sicer avtonomni subjekti, hkrati pa izvršilni organi državne oblasti. Model ne pozna delitve na lastne in prenesene zadeve in tudi ne univerzalnih pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah, zato si le-te same ne morejo določati nalog, niti ne na najožjem področju, ki ga na kontinentu imenujemo kot lokalne zadeve (Brezovnik, Oplotnik 2003, 27).

V državah Evropske unije in v ostalem sodobnem svetu se funkcije države in funkcije lokalnih skupnosti vedno bolj izenačujejo ne glede na to, ali omenjena razmerja

temeljijo na načelu decentralizacije ali na načelu izvirnosti lokalne samouprave. Dejstvo je, da danes države ni možno nikjer na svetu izključiti iz sfere lokalne samouprave.

Na področju primerjanja slovenske ureditve lokalne samouprave z evropskimi ureditvami ugotovimo, da so pri nas zelo ozko postavljeni okviri za lokalno samoupravo, da slovenska ustava zmanjšuje vlogo občine v javnem sektorju in jo ostro razmejuje od države, saj so na primer občine kot ustanoviteljice zdravstvenih zavodov na primarni ravni (zdravstveni domovi) odgovorne za vse investicije na področju objektov v katerih se zdravstveni domovi nahajajo, država oziroma vlada pa predpisuje vsa merila in pogoje za njihovo delovanje in na ta način občinam ne dopušča nikakršnega manevrskega prostora na tem področju. Občinam naj bi bila dana tudi izvorna pristojnost na področju gospodarjenja s prostorom, vendar pa si na področju urejanja prostora država jemlje vrsto pristojnosti, saj se praktično vsi upravni postopki izvajajo v pristojnosti upravnih enot. V ostalih državah Evropske unije se naloge države in lokalne samouprave v izvajanju na različne načine prepletajo, saj lokalne skupnosti opravljajo velik del nalog državne uprave, ki so pomembne za prebivalce teh lokalnih skupnosti. Opravljanje teh nalog mora biti opredeljeno z zakonom, pri čemer mora občina predhodno izdati soglasje, če ji država seveda zagotovi dodatna sredstva za izvajanje teh nalog. Nemogoče si je predstavljati, da bi potekal prenos državnih zadev za vsako občino posebej, saj bi bilo potrebno za vsak prenos pristojnosti pridobiti soglasje najvišjih organov vseh 193 slovenskih občin. To pa pomeni, da bi moral Državni zbor Republike Slovenije za vsak zakon, v katerem bi želel določiti kakršno koli pristojnost za posamezno občino, prej dobiti soglasje vseh občin in bi se moral z vsemi občinami pogajati za sredstva izvajanja posameznih prenesenih nalog. Ta način izvajanja si je v praksi zelo težko predstavljati.

V Sloveniji je z ustavo predpisan obvezen referendum za ustanovitev občine. V ostalih državah evropske unije na lokalnih referendumih ljudje najpogosteje odločajo o statusnih spremembah, o spremembah meja med lokalnimi skupnostmi, o spornih vprašanjih s področja ekologije, urejanja prostora, graditve raznih vojaških, športnih, energetskih, kulturnih, šolskih, prometnih objektov, o poimenovanju občin, o določanju praznikov in podobno.

Regionalizacija je v zadnjem času v državah Evropske unije pridobila izredno velik pomen, saj je sprejeta kot pomemben del evropske politike. Evropa naj ne bi temeljila

zgolj na državah članicah, temveč neposredno tudi na evropskih regijah. Politika regionalizma se že odvija in je od samega začetka podprta s finančnimi sredstvi, ki jih zagotavljajo ustrezni strukturni skladi. Zgoraj navedena sredstva so namenjena predvsem zmanjševanju regionalne neenakosti med posameznimi deli Evrope. Evropska regionalna politika si je v svoj plan zadala predvsem razvoj manj razvitih regij Evrope, nudenje razvojne pomoči območjem z nazadujočo industrijo in nudenje pomoči kmetijskim območjem.

Evropska listina v uvodu poudarja, da so "regije eden od temeljev demokratičnih režimov, vendar pa Slovenija po vseh elementih, ki opredeljujejo zmogljivost evropske regije, predstavlja komaj eno samo (evropsko) regijo (Uradni list RS, št. 57/96)."

6.2 Lokalne javne finance v državah Evropske unije

Evropski organ za lokalno samoupravo je pripravil splošna načela za oblikovanje lokalnih javnih financ:

1. Lokalne skupnosti naj bi tako imele v okviru ekonomske politike možnost zbiranja lastnih finančnih sredstev. Ta sredstva naj bi same porabljale v okviru svojih pooblastil, ki bi bila določena z ustavo in zakoni. Lokalne oblasti naj bi imele možnost pridobivanja teh sredstev s pomočjo lokalnih davkov in taks, katerim stopnjo bi lahko prostovoljno določale.
2. Finančni sistem, na katerem temelji financiranje lokalnih skupnosti, mora biti oblikovan tako, da omogoča pokrivanje vseh stroškov za opravljanje nalog, ki so dodeljene posamezni lokalni skupnosti.
3. Za zaščito šibkejših lokalnih skupnosti mora biti uvedena finančna izravnava ali pa sprejeti ukrepi, ki bodo popravljali učinke neenake razdelitve finančnih virov. Ti ukrepi pa ne smejo zmanjšati odgovornosti za racionalno porabo sredstev na lokalni ravni.
4. Lokalne oblasti morajo biti seznanjene z načinom in razdelitvijo sredstev, ki so jim dodeljene.
5. Transferi naj ne bi bili namenjeni za točno določene projekte, saj bi to vplivalo na samostojnost odločanja.
6. Lokalne skupnosti naj bi imele pri zadolževanju za kapitalske investicije dostop do kapitalskega trga v okviru zakonodaje

Načela, ki jih je oblikovala Evropska unija so dokaj splošna in ohlapna, vendar kljub temu opozarjajo na to, da naj bi lokalne oblasti imele večji vpliv na svoje prihodke in porabo (Zbornik referatov 1998, 293).

6.3 Integracijski procesi

Ker se davki precej razlikujejo med posameznimi državami in s tem še bolj med posameznimi lokalnimi skupnostmi, se pojavlja vprašanje, ali integracijski procesi v Evropi pomenijo tudi oblikovanje skupne politike financiranja lokalnih skupnosti. Različno obdavčevanje ali različen sistem taks, lahko pomeni ugodnejši položaj za prebivalce določene lokalne skupnosti in s tem njihovo prednost zaradi manjše obremenitve. Večino davkov in ostalih virov določi, ali pa vsaj določi njihove meje, centralna oblast, ki vodi svojo prihodkovno politiko z upoštevanjem integracijskih procesov. Večina lokalnih davkov, ki temelji na nepremičninah, naj ne bi povzročala motenj in konkurence med članicami Evropske unije. Potencialne motnje lahko povzročijo davčne in druge obremenitve, ki se nanašajo na dohodke posameznikov, saj to vpliva na njihovo odločitev o naselitvi v določeni državi ali celo občini. Evropska unija pa bi gotovo vzpostavila določena pravila lokalnega financiranja, če bi se motnje pojavljale na področju gospodarstva, saj bi članice hitro postale pozorne na konkurenčne prednosti, ki bi nastale zaradi razlik.

Ko bo (če bo) v prihodnosti večja samostojnost občin tako pri zbiranju kot porabi občinskega denarja, bodo takšne občine izgubile tisto, kar je najbolj potrebno že sedaj, to je zaupanje prebivalcev svojega področja. Občinski uradniki pri večini prebivalstva ne dosegajo zaupanja (so tudi izjeme), zaupanje pa je gotovo eden od pogojev za uresničevanje politike. Če zaupanja ni, bodo prebivalci namreč skušali najti različne načine za izogibanje plačevanja obveznosti. Občine, ki imajo že sedaj jasne razvojne strategije in cilje ter jih z danimi sredstvi tudi skušajo dosegati, tudi v prihodnosti ne bodo imele težav z zaupanjem prebivalstva, ko bodo uvajale nove dajatve ali nove storitve.

6.4 Financiranje lokalnih skupnosti po Evropski listini lokalne samouprave

Evropska listina lokalne samouprave v svojem 11. členu določa vire lokalnih oblasti in upravičenost lokalnih oblasti do ustreznih lastnih finančnih virov v okviru nacionalne gospodarske politike, s katerimi lokalne skupnosti v mejah svojih pooblastil tudi

razpolagajo. Finančni viri morajo biti vsekakor v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Določen del finančnih virov lokalnih oblasti mora izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, višino teh davkov in prispevkov pa v okviru zakona določajo občine same.

Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem naj bi po priporočilih Evropske listine bili dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je to mogoče, sledijo gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.

Da bi lahko zaščitili šibkejše lokalne skupnosti je potrebno uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravek učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo, ti postopki ali ukrepi pa ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih skupnosti na področju njihovih nalog.

Pred to temo bi bilo potrebno lokalne oblasti na primeren način povprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.

Subvencije oziroma dotacije naj ne bodo strogo namenske za financiranje točno določenih projektov, kolikor je to seveda mogoče, sočasno pa ta sredstva ne smejo posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.

6.5 Financiranje po osnutku Evropske listine o regionalni samoupravi

Osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi je bil sprejet julija leta 1996 na zasedanju Sveta Evrope, Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope in Zbornice regij. Področje financiranja regionalne samouprave je urejeno v 14. in 15. členu, listina sama pa govori o načelih, lastnih sredstvih, prenosih, finančni izravnavi in zadolževanju.

14. člen Evropske listine govori predvsem o načelih, kjer je določeno, da naj bi sistem financiranja regijam vnaprej zagotovil predviden znesek dohodkov, ki bi ustrezal njihovim pristojnostim in jim omogočal izvajanje lastne politike. Viri finančnih sredstev morajo biti raznovrstni in prilagodljivi, da regijam zagotovijo sledenje nepredvidenemu povišanju stroškov, potrebnih za izvajanje njihovih pristojnosti in splošnemu gospodarskemu razvoju. Svoje izvirne pristojnosti naj bi regija pokrivala z lastnimi prihodki, s katerimi lahko prosto razpolaga. Pomembno je tudi načelo solidarnosti, ki določa, da se v vsaki državi uvede mehanizem finančne izravnave ob upoštevanju potencialnih virov prihodkov in nalog regij, s ciljem harmonizacije življenjskih

standardov prebivalcev različnih regij. Transferji in subvencije se naj ne bi podeljevale za točno določene namene. V tretjem odstavku 15. člena Evropske listine je predvideno, da naj bi bili finančni transferji in deljeni davki urejeni z vnaprej določenimi pravili, ki temeljijo na objektivnih kriterijih in ustrezajo dejanskim potrebam regij. Regije naj bi imele dostop do trga kapitala v skladu z zakonskimi omejitvami, kjer bi se lahko zadolževale za kritje investicij, ob pogoju, da izkažejo sposobnost vračanja posojil iz lastnih prihodkov.

V 15. členu Evropske listine je tudi določeno, da naj bi predvsem davki, dajatve in pristojbine, ki jih imajo regije pravico uvesti v omejitvah, določenimi z zakonom, predstavljali njihov lasten vir sredstev, sočasno pa naj bi regije same določale stopnjo regionalnih davkov in dajatev. Na področjih, kjer zakonodaja ne predvideva samostojnega uvajanja davkov regijam, naj bi te imele v zakonsko predpisanih omejitvah pravico določati dodatne odstotke davkov, ki so jih uvedli drugi javni organi. Za regije naj bi delež splošnih davkov, ki so določeni z ustavo ali zakonom, predstavljali njihov lastni vir prihodkov. Pomembno bi bilo, da bi se vzpostavili ustrezni postopki za posvetovanje vseh regij o pravilih in ureditvah porazdelitve takšnih virov. Regionalno davčno upravo lahko vodi skupna uprava ali uprava, ki pripada drugemu organu, to pa predvsem zaradi racionalizacije in smotrnosti delovanja.

Slovenija naj bi v prihodnosti po vseh kriterijih predstavljala eno samo regijo, kar naj bi ob upoštevanju 15. člena Evropske listine pomenilo, da bi lahko na različnih področjih z ugodnejšo davčno politiko privabljala na svoje področje različne dejavnosti in si na ta način povečala možnost pridobivanja dodatnih finančnih sredstev. Kljub vsem kriterijem, ki Slovenijo uvrščajo v eno samo regijo bi si Slovenija morala prizadevati, da bi bila razdeljena na vsaj tri regije, saj bi v primeru, da ostane Slovenija ena sama regija, še posebno ob vstopu Romunije in Bolgarije v Evropsko unijo, po vsej verjetnosti preseгла prag 75 % povprečja bruto domačega proizvoda na prebivalca Evropske unije in tako postala neto plačnica. V primeru, da bi bila Slovenija razdeljena na vsaj tri regije, pa bi v veliki verjetnosti zgoraj navedeni prag preseгла le osrednja Slovenija z Ljubljano, ostali dve regiji pa bi bili pod tem pragom in bi na ta način lahko črpali znatno višja sredstva iz naslova kohezijskega sklada in drugih strukturnih skladov.

7 SKLEP

Lokalne skupnosti oziroma občine kot nepridobitne organizacije so v obstoječem sistemu financiranja lokalnih skupnosti precej omejene glede vplivanja na svoje prihodke. Sedanji model financiranja občin povzroča nesorazmernost porazdelitve finančnih virov po občinah, saj občine pri financiranju niso avtonomne, viri lokalnih skupnosti pa niso v sorazmerju z nalogami, ki jih občinam nalagata zakon in ustava. Njihovo avtonomnost zmanjšuje nesorazmerna in premalo raznovrstna struktura lastnih prihodkov na prebivalca, kar povzroča preveliko finančno izravnavo. Vse zgoraj navedene trditve bom natančno opisal v nadaljevanju.

Hipoteza 1: Na ravni države se bi lahko oblikoval sklad, kamor bi občine, ki dosegajo presežke nad sredstvi primerne porabe, te presežke nakazovale za kritje razlik med sredstvi primerne porabe in seštevkom pripadajoče finančne izravnave ter lastnih prihodkov vseh preostalih občin in tako razbremenile državni proračun.

V diplomski nalogi sem zapisal, da je presežek 29 občin preko izračunanih sredstev primerne porabe za leto 2003 znašal 13 % sredstev celotne primerne porabe in bi skoraj v celoti zadostoval za pokritje razlike med izračunanimi sredstvi primerne porabe in seštevkom lastnih prihodkov ter finančne izravnave za vseh preostalih 164 občin, ki s svojimi lastnimi prihodki ne dosegajo izračunanega obsega primerne porabe in so tako upravičene do sredstev finančne izravnave.

Na ravni države bi se zato lahko oblikovali sklad, kamor bi občine, ki dosegajo presežke nad sredstvi primerne porabe, te presežke tudi nakazovale. To pomeni, da če bi se 13 % presežek razdelil med tiste občine, ki so s strani države upravičene do prejemanja finančne izravnave, bi se na ta način zgoraj navedenim občinam povečali lastni prihodki. Država bi tako morala kriti le razliko med sredstvi primerne porabe in novimi lastnimi prihodki. Iz sklada, kamor naj bi se stekali presežki, bi se ti najprej delili na ostale občine po ključu določenega zneska na prebivalca. Občine, ki ne bi dosegale sredstev primerne porabe, bi tako dobile toliko sredstev presežka 29 občin, kolikor znaša produkt tega presežka na prebivalca glede na število prebivalcev v posamezni občini, ki ne dosega sredstev primerne porabe oziroma ne ustvarja presežkov. V letu 2003 so ocenjeni prihodki občin znašali 79 %, finančna izravnava pa 21 %. To pomeni, da bi po teoriji delovanja sklada oziroma prenosa presežkov vanj,

država za finančno izravnavo občin namenjala le 8 % sredstev primerne porabe in ne 21%, kot jih namenja zdaj.

Natančno sem preučil hipotezo o oblikovanju sklada, kamor bi občine, ki dosegajo presežke nad sredstvi primerne porabe, te presežke tudi nakazovale in prišel do ugotovitev, da je smiselnost zgoraj navedene solidarnosti lahko opredeljena najmanj iz dveh različnih zornih kotov. Manjše občine imajo namreč veliko manjše možnosti pridobivanja lastnih prihodkov, saj imajo na svojem območju premajhno kritično maso prebivalcev, državnih institucij ter gospodarskih družb, ki zaposlujejo visoko izobražene in dobro plačane ljudi, manjše možnosti pa imajo tudi na področju pridobivanja dodatnih sredstev iz naslova parkirnin, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, dohodnine in podobno. Vse to pa pomeni, da 164 slovenskih občin z lastnimi viri zbere manj sredstev, kot znaša njihova primerna poraba in so po Zakonu o financiranju občin upravičene do finančne izravnave do višine primerne porabe, ki pa jih je seveda potrebno črpati iz naslova proračuna države. Ker so velika mesta na nek način v prednosti pri pridobivanju sredstev iz različnih naslovov, bi bila po mojem mnenju ta solidarnost vsekakor upravičena. Z uvedbo sklada bi tako delno razbremenili državni proračun, sredstva, ki so namenjena za finančno izravnavo, pa bi lahko namenili za različne druge pomembne projekte v državi na področju šolstva, zdravstva, gospodarstva, cestne infrastrukture ...

Občine, ki beležijo presežke prihodkov nad primerno porabo se verjetno s tem načinom solidarnosti ne bi strinjale, saj bi na ta način izgubile veliko sredstev, ki jih namenjajo za investicije, za doseganje vsesplošnega zadovoljstva svojih občanov.

Hipoteza 2: Občine niso v enakopravnem položaju po obstoječem Zakonu o financiranju občin.

Težave obstoječega modela financiranja občin izvirajo predvsem iz nepravilne vertikalne davčne strukture in neustrezno postavljenih meja slovenskih občin. Na strani zbranih lastnih prihodkov na prebivalca po občinah, se je v letu 2003 tako kar slabih 67% občin odklanjalo od slovenskega povprečja, ki je znašal okoli 85.000 tolarjev, za več kot 20 % v eno ali drugo stran. Ugotovil sem tudi, da prihaja med občinami, ki se same financirajo in izkazujejo presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo, do velikih razlik pri višini lastnih prihodkov občin na prebivalca. Več kot očiten primer sta občina Kranjska gora in občina Mengeš, pri čemer prva izkazuje 167.539 tolarjev, druga

pa zgolj 88.166 tolarjev lastnih prihodkov na prebivalca. Menim, da takšne razlike pri višini lastnih prihodkov občin na prebivalca ustvarjajo prevelike in neupravičene razlike med občinami, saj posamezne storitve v eni občini ne morejo biti stodontno dražje kot v drugi občini. Postavlja pa se mi tudi vprašanje, ali so občine, ki se same financirajo, tudi dejansko v boljšem položaju od tistih občin, ki prejemajo finančno izravnavo. V primeru, da te občine ustvarjajo ugodne pogoje za zaposlovanje, dobijo tudi več prihodkov iz naslova dohodnine. Dejstvo je, da bo občina v primeru večjega števila zaposlenih z višjimi plačami na osnovi tega pridobila tudi več prihodkov iz naslova dohodnine. V takem primeru se zmanjša finančna obveznost države do zgoraj navedenih občin, ki na žalost še naprej razpolagajo z enakimi sredstvi in so na ta način vsekakor manj stimulirane. Čeprav v diplomskem delu zagovarjam ustanovitev sklada, v katerega naj bi občine, ki beležijo presežke, te presežke tudi nakazovale, menim, da bi država morala tudi na različne načine vzpodbujati občine k pridobivanju čim večje vsote lastnih prihodkov, saj bi na ta način lahko država občinam namenjala manj sredstev iz naslova finančne izravnave.

Davek od osebnih prejemkov ima v strukturi dohodnine kar 88 % delež. Od tod sledi ugotovitev, da so največji osebni prejemki tam, kjer so dobro plačane službe. To pa pomeni, da občine, ki imajo na svojem območju banke, zavarovalnice, proizvodnjo električne energije, veletrgovine s tehničnim blagom in podobno, zberejo veliko več sredstev iz naslova dohodnine, kot na primer občine, ki tega nimajo. V obstoječem sistemu financiranja občin mestne občine torej dobijo največji delež dohodnine od osebnih dohodkov, kar je tudi upravičeno, saj se od večjega osebnega dohodka plača tudi več dohodnine. Da pa bi zagotovili enakomeren razvoj tudi manjšim, ponavadi razvojno bolj zaostalim občinam v primerjavi z večjimi in bolj razvitimi, bi lahko delili dohodnino na prebivalca podobno, kot to ureja sistem primerne porabe. S tem bi zagotovili enako začetno osnovo vsem občinam. Mestne občine bi bile sicer pri tem prikrajšane, vendar pa bi imele kljub temu še vedno veliko možnosti pridobivanja dodatnih lastnih prihodkov iz naslova 22. člena Zakona o financiranju občin.

Davek na premoženje je trenutno edini lastni občinski davek v sedanji ureditvi lokalnega financiranja, ki pa ima premajhno težo pri zbiranju javnih prihodkov. Iz tega sledi, da lokalne skupnosti v Sloveniji ne morejo oblikovati svoje lastne davčne politike, in da skoraj ne moremo govoriti o njihovi finančni samostojnosti. To pa je seveda v

nasprotju z določili 9. člena Evropske listine o lokalni samoupravi, ki pravi, da morajo biti finančni viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da sledijo dejanskemu gibanju stroškov. Vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti naj bi izviral iz krajevnih davkov in taks, katerih višino lahko v okviru zakona določajo občine same.

V sklopu prihodkov občin za financiranje primerne porabe so zajeti tako splošni prihodki, kot tudi nekateri namenski prihodki. Iz primerne porabe bi bilo po mojem mnenju potrebno izločiti namenska sredstva, saj je za posamezne občine to področje problematično predvsem zaradi razlage, da v primeru posameznih lokalnih skupnosti šteje pripadajoči del koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo kot njihov lastni prihodek, čeprav navedena dajatev ni eksplicitno navedena v določbah 21. in 22. člena Zakona o financiranju občin, in jo nikakor ne moremo uvrstiti pod nobeno od alinej obeh zgoraj navedenih členov. Na osnovi zgoraj navedenih dejstev potrjujem hipotezo, da občine v Sloveniji po obstoječem Zakonu o financiranju občin niso v enakopravnem položaju.

Hipoteza 3: Zaradi neprimernosti formule za izračun primerne porabe nastajajo na področju financiranja občin prevelike razlike.

Dosedanji izračun primerne porabe dodeljuje neupravičeno višja sredstva občinam, ki nalog na omenjenih področjih nimajo, prizadene pa tiste občine, ki te naloge imajo in imajo zato manjšo finančno izravnavo. Prevelika raznolikost občin v ekonomski moči povzroča velika nesorazmerja med lastnimi prihodki na prebivalca, namenjenimi financiranju obveznih nalog občin, ki so jih občine dolžne izvajati po ustavi in zakonu.

Začetni koeficient 0,70 in osnovni znesek glavarine pripomoreta k neupravičenemu izenačevanju in očitno predpostavljata, da so obseg nalog, obseg finančnih obveznosti in drugi pogoji, za vse tipe občin enaki.

Dodatna konstanta za mestne občine oziroma sedeže občin pred uvedbo lokalne samouprave vpeljuje edino razlikovanje med občinami, zato bi bilo po mojem mnenju pametno, da bi občine razdelili v več razredov, ki bi upoštevali posamezne dodatne funkcije. Pri tem mislim predvsem na funkcijo regijskega oziroma subregijskega centra in funkcijo sedeža drugih javnih organov in zavodov v posamezni občini, ki niso zgolj občinskega pomena.

Če bo ostalo pri tej sistemski rešitvi, bo v formuli za izračun primerne porabe potrebno na novo opredeliti tudi posamezne spremenljivke.

Spremenljivka P_i (površina občine) je po mojem mnenju opredeljena povsem neustrezno, saj obsega tudi nenaseljene in komunalno neopremljene površine občin. Struktura porabe občin pri zagotavljanju osnovnih nalog občin je v veliki meri odvisna od površine občine na prebivalca. Tu gre predvsem za cestno in komunalno infrastrukturo, osnovno šolstvo, šolske prevoze, organizacijo osnovnošolske mreže, predšolsko vzgojo in drugo. Menim, da bi bilo bolje uvesti novo spremenljivko poselitve, ki bi upoštevala delež občanov na podeželju, število naselij v občini in delež poseljenosti celotne površine občine.

Uvesti bi morali tudi novo spremenljivko, ki bi upoštevala topografske in klimatske elemente v posamezni občini. Pri tem imam v mislih predvsem snežne padavine, poplavno ogroženost, plazenje tal in potresno ogroženost. Omenjeni dejavniki, ki povzročajo posameznim občinam relativno visoke dodatne stroške, so bili do sedaj povsem zanemarjeni.

Vpeljevanje dodatnih korekcijskih faktorjev je v sedanjem modelu financiranja nujno potrebno, vendar pa se je potrebno ob tem vprašati, ali je možno v formulo za izračun primerne porabe vključiti prav vse faktorje, ki vplivajo na višino stroškov posameznih občin

Verjetno bo potrebno najti rešitev v obstoječem modelu izračuna primerne porabe, v katerem bo treba uvesti ustrezne sprejemljive popravke. To pa sočasno pomeni, da se občinam ne sme dodeliti prevelike samostojnosti na področju uvajanja svojih lastnih davkov in njihovih stopenj, saj bo drugače prišlo do neučinkovitega davčnega sistema, ki bo zaviral gospodarsko rast posameznih lokalnih skupnosti. Z natančno obrazložitvijo v diplomski nalogi in zgoraj navedenimi dejstvi potrjujem hipotezo, da zaradi neprimernosti obstoječe formule za izračun primerne porabe nastajajo na področju financiranja občin prevelike razlike.

Hipoteza 4: Finančni viri niso v razmerju z nalogami, ki so jih občine dolžne izvajati po ustavi in zakonu.

Sedanji način izračuna primerne porabe ne odseva dejanske strukture občin, ker določeni pomembni elementi že v osnovi niso upoštevani. Država namreč z zakonskimi in podzakonskimi predpisi nalaga občinam nove pristojnosti in obveznosti, pri tem pa

občinam za zgoraj navedene nove pristojnosti in obveznosti ne namenja dodatnih finančnih sredstev (na primer financiranje javnih zavodov na področju kulture, uvedba obveznega devetletnega osnovno šolskega izobraževanja, povečevanje plač v javnem sektorju, uvajanje povečanih normativov in standardov na področju šol in vrtcev). Zgoraj navedena dejstva potrjujejo hipotezo, ki pravi, da finančni viri niso v razmerju z nalogami, ki so jih občine dolžne izvajati po ustavi in zakonu.

Finančni pogoji poslovanja so se po osamosvojitvi v Sloveniji zaostrovali predvsem zaradi prevelikega zadolževanja posameznih občin. Tako sta se na primer občini Trbovlje in Litija zadolžili do take mere, da je bilo njuno tekoče poslovanje popolnoma onemogočeno zaradi prevelike obremenitve občinskega proračuna z odplačevanjem posojil in različnih kreditov in tako nista imeli dovolj finančnih sredstev za pokrivanje izvajanja zakonsko določenih nalog. Zadolževanje občin so zato kasneje opredelili v Zakonu o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) v 15., 16., 17., 18. in 19. členu. Občine se na ta način lahko zadolžujejo le za investicije, ki jih potrdi občinski svet, vendar le v obsegu, ki ne presega 10 % realiziranih prihodkov občine v letu pred zadolževanjem, odplačilo glavnice in obresti pa v posameznem letu ne sme preseči 5 % realiziranih prihodkov.

Cilj lokalnih organov mora biti čim boljše zadovoljevanje potreb po lokalnih javnih dobrinah ob danih proračunskih omejitvah. Pomembne družbene spremembe zadnjih desetletij so bistveno vplivale na obseg in sestavo povpraševanja po lokalnih javnih dobrinah. Rast prihodkov v javnem sektorju in še posebej na lokalni ravni ni sledila naraščajočemu obsegu nalog lokalnih uprav. Dejavniki, kot so manjša produktivnost v javnem sektorju, politični spopadi in vloga lobijev, pa sočasno povečujejo stroške javnih dobrin. V prihajajočem obdobju bo zato po mojem mnenju potrebno vzpostaviti nov sistem financiranja, ki bo zagotavljal zadostna finančna sredstva za učinkovito delovanje lokalnih skupnosti.

LITERATURA

- Babič, Marjan. 1995. *Lokalne javne finance*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Brezovnik Boštjan, Oplotnik Žan. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
- Čok M., Prevolnik Rupel V., Stanovnik T., Cirman A.. 2002. *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Grad F., Kaučič I., Ribičič C., Kristan I.. 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Hildreth, Bartley W.. 1993. *State and Local Governments as Borrowers: Strategic Choices and the Capital Market*. Public Administration Review, 53.
- M. Cvikl Milan, Zemljič Petra. 2000. *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex Založba.
- Milost Franko, Milunovič Vilma. 2003. *Proračunski in davčni vidiki poslovanja*. Ankaran: Nada Trunk Širca, PhD.
- Oplotnik Žan, Križanič France. 2002. *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Owens Jeffrey, Panella Giorgio. 1991. *Local Government: An International Perspective*. Amsterdam, New York, North Holland: Oxford.
- Patsouratis, Vassilis. 1990. *Fiscal Decentralization in the EEC Countries*. Public Finance 45.
- Pernek, Franc. 1997. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Ribičič, Ciril. 1994. *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
- Stanovnik, Tine. 2002. *Javne finance*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Vlaj, Stane. 1995. *Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja*. Ljubljana: Časopisni zavod, Uradni list Republike Slovenije.
- Vlaj, Stane. 2001. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola.

VIRI

- Evropska listina Lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96).
- Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (a). 2003. *Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2003*. Ljubljana.
- Interno gradivo Vlade Republike Slovenije (b). 2003. *Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2003*. Ljubljana.
- Interno gradivo Vlade Republike Slovenije. 2004. *Dokončni izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2003*. Ljubljana.
- Interno gradivo Ministrstva za finance, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, 2004.
- Odločba Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 59/99 in št. 61/99 - razveljavitev posameznih določb Zakona o financiranju občin).
- Pravilnik o postopkih zadolževanja občin (Uradni list RS, št. 30/2000).
- Proračun občine Logatec za leto 2004.
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91).
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, št. 45/97, št. 56/98, št. 89/99).
- Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, št. 30/98).
- Zakon o igrah na srečo (Uradni list RS, št. 27/95 in spremembe).
- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).
- Zakon o komunalnih taksah (Uradni list RS, št. 29/65, 7/70, 7/72 in 18/91).
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00 in 51/02).
- Zbornik, 1998. *Regionalizem v Sloveniji*. Časopisni zavod, Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana.
- Zbornik referatov, 1998. *V. Dnevi slovenske uprave Portorož 98*. Ljubljana: Visoka upravna šola.