

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Diplomska naloga

SPREMEMBE ZAKONA O FINANCIRANJU
OBČIN TER FINANČNE POSLEDICE ZA
PRORAČUN OBČINE

Ivana Bažec

Koper, 2008

Mentor: doc. dr. Primož Dolenc

POVZETEK

Financiranje občin je urejeno z Zakonom o financiranju občin. Pri izvajanju starega Zakona o financiranju občin (ZFO), ki je bil sprejet 1994, so se pokazale pomembne slabosti sistema financiranja. Zaradi neenakomernosti razporeditve prihodkov od dohodnine je bilo vse več občin, ki so bile odvisne neposredno od državnega proračuna. S 1. januarjem 2007 je začel veljati novi Zakon o financiranju obči (ZFO-1). Bistvene spremembe, ki jih uvaja novi zakon, so sprememba izračuna primerne porabe občin in viri za pokrivanje izvajanja nalog, ki se uvrščajo v obseg primerne porabe. Za proračun Občine Piran ZFO-1 prinaša negativne finančne posledice, ki se glede na prej veljavno ureditev kažejo v znižanju lastnih sredstev za financiranje primerne porabe iz naslova dohodnine.

Ključne besede: Zakon o financiranju občin, Občina Piran, dohodnina, glavarina, primerna poraba

SUMMARY

The financing of municipalities was regulated by a special Law (ZFO) adopted in 1994. When implementing it the law exhibited significant weaknesses. Due to the uneven distribution of the revenues of the income taxes, several municipalities have been ever more dependant directly on the state budget. The new law on the problem (ZFO-1) has been adopted on January 1, 2007. The major changes introduced in this law are the different calculation of the eligible consumption in the municipalities, and the sources for the balancing the tasks included into the eligible consumption. ZFO-1 brings negative financial effects to the Piran municipality budget, which compared to the previous legislation is demonstrated in the lowering of their own means for the financing of the eligible consumption from the income taxes.

Key words: law on financing of the municipalities, Piran municipality, tax on income, eligible consumption

UDK: 351.72:352(043.2)



VSEBINA

1	Uvod	1
2	Sistem javnih financ v Sloveniji in financiranje občin	3
2.1	Splošne značilnosti in sestavine javnih financ v Republiki Sloveniji.....	3
2.2	Splošno o ureditvi financiranja občin – Zakon o financiranju občin	5
2.3	Ocena stanja in razlogi za spreminjanje Zakona o financiranju občin	6
2.4	Cilji, načela in rešitve novega zakona o financiranju občin	8
2.5	Prilagojenost zakona o financiranju občin s pravom Evropske unije	14
2.5.1	Ureditev financiranja lokalnih skupnosti v Avstriji	15
2.5.2	Ureditev financiranja lokalnih skupnosti v Nemčiji.....	16
2.5.3	Ureditev financiranja lokalnih skupnosti na Irskem	17
2.6	Ocena finančnih posledic »Zakona o financiranju občin« za državni proračun	18
3	Predstavitev Občine Piran	21
3.1	Proračun občine Piran	23
3.1.1	Sestava proračuna	23
3.1.2	Splošni del proračuna	25
4	Ocena finančnih posledic Zakona o financiranju občin za proračun Občine Piran	31
4.1	Vpliv novega Zakona o financiranju občin na višino lastnih sredstev za financiranje primerne porabe	31
4.2	Izračun primerne porabe Občine Piran ter prihodek občine iz glavarine za leto 2006 (na podlagi ZFO-1)	33
4.3	Primerjava prihodka občine Piran iz glavarine (dohodnine) na podlagi ZFO in ZFO-1	36
5	Predstavitev odločbe o ugotovitvi ustavnega sodišča, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z ustavo	39
6	Sklep	45
	Literatura	47
	Viri	47
	Priloge	49



SLIKE

Slika 2.1	Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2007 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR).....	18
Slika 2.2	Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2008 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR).....	20

TABELE

Tabela 2.1	Pregled podatkov primerne obsega sredstev za financiranje lokalnih zadev za obdobje 2002–2006 (skupni podatki občin v mio SIT).....	6
Tabela 2.2	Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2007 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR).....	18
Tabela 2.3	Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2008 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR).....	19
Tabela 4.1	Pregled lastnih prihodkov Občine Piran za obdobje 2002–2006 za potrebe izračuna obsega primerne porabe – brez krajevnih skupnosti v EUR.....	32
Tabela 4.2	Izračun koeficientov P_i in C_i za leto 2006 za občino Piran na podlagi ZFO-1.....	33
Tabela 4.3	Izračun koeficientov M_i in S_i za leto 2006 za občino Piran.....	33
Tabela 4.4	Izračun vsote korigiranih kriterijev za leto 2006 za občino Piran.....	34
Tabela 4.5	Izračun zneska PP_i za leto 2006 (primerna poraba občine).....	34
Tabela 4.6	Izračun prihodkov občin iz glavarine (Gli) za leto 2006 za občino Piran...	35
Tabela 4.7	Skupni prihodki Občine Piran za leto 2006.....	36
Tabela 4.8	Primerjava primerne porabe in prihodka občine iz glavarine po ZFO in ZFO-1 za leto 2006 za občino Piran v EUR.....	36
Tabela 4.9	Primerjava prihodka iz glavarine po ZFO in ZFO-1 za sprejeti proračun 2007 za občino Piran v EUR.....	38

KRAJŠAVE

ZFO	Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94)
ZFO-1	Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06)
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
Ppi	primerna poraba občine
Ci	razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v občini / in dolžino lokalnih cest na prebivalca v RS
Pi	razmerje med površino občine na prebivalca in površino RS na prebivalca
Mi	razmerje med deležem oseb, mlajši od 15 let, v občini in deležem v RS
Si	razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v občini in deležem v RS
MELLS	Evropska listina lokalne samouprave
NUSZ	nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča
NRP	načrt razvojnih programov
AJPES	Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
DURS	Davčna uprava Republike Slovenije

1 UVOD

Sistem javnih financ v Republiki Sloveniji je po letu 1991 z osamosvojitvijo in nastajanjem samostojne države doživljal velike spremembe. Spremenila se je družbenoekonomska struktura, nekdanjo družbeno lastnino so prevzeli lastniki posamezniki, poddržavljeno premoženje je bilo vrnjeno zasebnim lastnikom, spremenila se je javna uprava. Sočasno se je spremenil tudi način financiranja različnih področij.

Občine in država se v procesu globalizacije srečujejo z vedno novimi zahtevami sodobne ekonomije. Javna sredstva so odvisna tudi od potreb prebivalcev na drugih področjih, zato se sam po sebi vedno znova vsiljuje razmislek o alternativnih načinih financiranja javnih služb.

Financiranje občin po reformi lokalne samouprave je urejal Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS 80/94), sprejet leta 1994 kot začasni zakon, ki je temeljil na takrat še veljavnem starem sistemu javnih financ in ni bil usklajen z ustavnimi načeli lokalne samouprave in načeli Evropske listine lokalne samouprave MELLS.

Ratificirana mednarodna pogodba MELLS je postala sestavni del pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji marca 1997. To je pomenilo, da je bilo potrebno s spremembami zakona slediti načelom financiranja lokalnih skupnosti. Leta 1998 je bilo to strojeno le deloma.

Zaradi neenakomernosti razporeditve prihodkov od dohodnine na eni strani in rasti stroškov, ki so vplivali na ustrezen obseg sredstev za financiranje nalog občin, je bilo vse več občin, ki so bile odvisne neposredno od državnega proračuna. Problematika se je z vsakim letom poglobljala in razlike med občinami so se še povečevale.

V novembru 2006 je bil sprejet novi Zakon o financiranju občin – ZFO-1, ki se je pričel uporabljati s 1. januarjem 2007. Nov sistem financiranja odpravlja odvisnost večine občin od državnega proračuna, ker se znižuje višina neposredne finančne izravnave in povečuje financiranje iz davčnih virov, odpravlja neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena finančno šibkejših lokalnih skupnosti.

Bistvene spremembe, ki jih uvaja novi zakon, so sprememba izračuna primerne porabe občin in viri za pokrivanje izvajanja nalog, ki se uvrščajo v obseg primerne porabe. Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primaren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Po predpisani enačbi jo ugotovi Ministrstvo za finance. Elementi, ki vplivajo na njeno višino, so povprečnina, število prebivalcev občine in korekcijski faktorji – površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, število od 15 let mlajših in od 65 let starejših prebivalcev.

Naša analiza je pokazala, da ima sprememba zakona o financiranju občin ima negativne finančne posledice za proračun Občine Piran, ki se glede na prej veljavno

ureditev kažejo v znižanju lastnih sredstev za financiranje primerne porabe iz naslova dohodnine.

Namen diplomske naloge je proučiti in analizirati razloge, zaradi katerih je prišlo do spremembe Zakona o financiranju občin, ter proučiti posledice njegove uveljavitve.

Osnovni cilj diplomske naloge je proučiti, kakšne so finančne posledice uveljavitve sprememb zakona na primeru Občine Piran. Zato bo diplomska naloga predstavila splošne značilnosti in sestavine javnih financ v Sloveniji, splošno ureditev financiranja občin, konkretno pa bo predstavila Občino Piran, njen proračun in izračun primerne porabe te občine. Primerjali bomo stari in novi zakon (v nadaljevanju ZFO in ZFO-1). Omenili bomo prilagojenost zakona s pravom Evropske unije ter ureditev financiranja lokalnih skupnosti v nekaterih državah Evropske unije.

Uporabljena bo komparativna metoda analize, saj bomo primerjali morebitne prednosti in slabosti »starega« in »novega« zakona o financiranju občin.

V teoretičnem delu bomo poskušali raziskovalni problem razrešiti tudi s sveže ustvarjenimi podatki. Pri iskanju odgovorov na raziskovalna vprašanja se bomo oprli tudi na t.i. kvantitativne podatke, od surovih in neobdelanih, ki so rezultat prejšnjih raziskav, pa do statističnih podatkov.

V empiričnem delu bomo uporabili gradiva ki so zunanji javnosti težje dostopna, in sicer: poročilo o realizaciji prihodkov in odhodkov Občine Piran za leto 2006, poročilo zaključnega računa za leto 2006, poročilo o proračunu Občine Piran za leto 2007, ocena prihodkov Občine Piran za leto 2007, izračuni primerne porabe, glavarine, finančne izravnave za leti 2007 in 2008 posredovani s strani Ministrstva za finance, predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) posredovan s strani Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, gradiva pridobljena s javno finančnih posvetov npr. »Opozorila na predvidene spremembe javno-finančnih predpisov in pogosto ugotovljene nepravilnosti« in »Novosti na področju financiranja občin«.

Podatki kažejo, da nov sistem financiranja odpravlja odvisnost večine občin od državnega proračuna, ker se znižuje višina neposredne finančne izravnave in povečuje financiranje iz davčnih virov. Večja finančna avtonomija občin pomeni tudi večjo odgovornost za lastni razvoj, predvsem pa za zagotavljanje skupnih potreb in interesov prebivalcev na področjih, ki so jih ob upoštevanju krajevnih razmer občine samostojno opredelile kot področja svojih nalog, niso pa z zakonom upoštevale kot obvezne naloge. Za financiranje teh nalog imajo in bodo imele občine pravico porabe sredstev iz lastnih virov. To hkrati pomeni, da je »izbor« teh nalog odvisen od finančnih sposobnosti posamezne občine.

Naloga se bo omejila na proučevanju novega zakona o financiranju občin (ZFO-1), ter na raziskavi finančnih posledic uveljavitve sprememb zakona na primeru Občine Piran.

2 SISTEM JAVNIH FINANC V SLOVENIJI IN FINANCIRANJE OBČIN

2.1 Splošne značilnosti in sestavine javnih financ v Republiki Sloveniji

Pojem javne finance izraža zbiranje, obvladovanje in porabo denarnih sredstev za potrebe države in družbe s ciljem zadovoljevanja javnega interesa. Gospodarski subjekti (podjetja, banke, posamezniki) pridobivajo prihodke s prodajo blaga, storitev ali pa jim prinaša prihodke premoženje. Dohodke gospodarskih subjektov pa določajo zakonodaja in trg, po zakonih, ki vladajo na tem trgu. Del dohodka se odstopa za zadovoljevanje družbenih potreb; gre za davke, prispevke ipd. Na drugi strani pa država tako zbrane vire prerazporeja. Ta denar davkoplačevalcev je javna lastnina, parlament pa sprejema zakonodajo na podlagi katere se ta sredstva prerazporejajo. »Uporabo določenega dela družbenega produkta zaradi zadovoljevanja javnih potreb imenujemo alokacijski vidik davščin. Ta je predmet raziskovanja javne ekonomije, ki med drugim ugotavlja javne potrebe, njihov obseg, strukturo in načine njihove optimalne produkcije z uporabo kvantificiranih metod, poznanih z imenom cost-benefit analiza, distribucija stroškov za njihovo zadovoljevanje v skladu z lastnostmi javnih dobrin.« (Žibert 2001, 12)

Finančna dejavnost javnega sektorja zasleduje predvsem tri temeljne funkcije vsakega družbenoekonomskega sistema:

- »*Alokacija* produkcijskih tvorcev oziroma finančnih virov. To je proces, s katerim se opravlja ne samo razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin, temveč tudi nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin.
- *Prerazdelitev dohodka*. S prerazdelitvijo dohodka javne finance praviloma popravljajo tržne izide, in to tako, da se prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim.
- *Stabilizacija gospodarstva*. To pomeni, da naj bi država s primernimi inštrumenti fiskalne in monetarne politike zasledovala določene makroekonomske cilje, kot nizka brezposlenost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast ipd.

Obstaja tudi četrta funkcija, ki dejansko ni samostojna, temveč bi jo lahko uvrstili v alokacijsko funkcijo. To je *regulatorna* funkcija, s katero država zagotavlja in »skrbi« za inštitucije in pravni red, ki so potrebni za nemoteno delovanje zasebnega sektorja.« (Stanovnik 2004, 1)

Da bi država dosegla standarde upravljanja, vodenja in nadzora javnih financ, mora izoblikovati učinkovit sodoben sistem javnih financ in z njimi povezan sistem institucij. Pri tem so osnove: sistemski proračunski zakon, računovodski sistemi in klasifikacije, vodenje financ, in računovodske informacije o javnih financah. Z javnimi financami je potrebno namreč skrbno gospodariti, kar pomeni, da zahteva ne le gospodarno in

učinkovito rabo javnih financ, ampak tudi uspešno ukrepanje na vseh področjih in aktivnostih, za katera se izdvajajo davki in prispevki za kolektivno in javno zadovoljevanje potreb: po pravicah in razvojnih investicijah.

Sistem javnih financ v Republiki Sloveniji je po letu 1991 z osamosvojitvijo in nastajanjem samostojne države, doživljal velike spremembe. Postavljen je bil nov zakonodajni sistem zaradi sistema novih lastninskih odnosov, spremenila se je družbenoekonomska struktura, nekdanjo družbeno lastnino so prevzeli lastniki posamezniki, poddržavljeno premoženje je bilo vrnjeno zasebnim lastnikom, spremenila se je javna uprava. Sočasno se je spremenil način financiranja različnih področij.

Zadnjo celovito reformo sistema javnih financ uvaja Zakon o javnih financah (Ur. l. RS 79/99). V primerjavi s prejšnjim zakonom o javni porabi, ki je bil sprejet še pred osamosvojitvijo Slovenije, je novi zakon obsežnejši in bolj natančno predpisuje pripravo proračuna in izvajanje proračuna. Zakon o javnih financah obravnava notranji del nadzora, ureja enotne postopke in metode upravljanja z javnimi izdatki, najbolj posega v poslovanje neposrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. Podzakonski akt uvaja novo ekonomsko in funkcionalno klasifikacijo odhodkov. Javnofinančni tokovi se po ekonomski klasifikaciji izkazujejo v treh medsebojno povezanih računih – v bilanci prihodkov in odhodkov, v računu finančnih terjatev in naložb ter v računu financiranja.

Proces globalizacije in vključevanje Slovenije v evropske in druge integracije prinašata hudo konkurenco na področju vseh trgov: storitvenih, blagovnih, trga dela in kapitala, prinaša nove institucije in tudi nove vidike merjenja kakovosti in izpolnjevanja standardov in predpisov. Javne finance in gospodarstva manj razvitih držav so lahko še posebej ranljiva kot uvoznice tujega kapitala. Marca 2000 v Lizboni zastavljena ambicija, postati do leta 2010 najbolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo na svetu, je postala po neugodnih gibanjih nerealna.

V Sloveniji se v zadnjih letih ekonomisti-analitik veliko ukvarjajo z (ne)vzdržnostjo naših javnih financ. Analiza (ne)vzdržnosti javnih financ v Sloveniji¹ kaže, da zaradi umirjanja gospodarske rasti javne finance RS nimajo dolgoročne finančne vzdržnosti. »Izidi analize kažejo, da moramo na vzdržnost javnih financ v Sloveniji gledati s širšega vidika kot le z vidika izpolnjevanja maastrichtskih kriterijev. Slednje Slovenija v fiskalnem pogledu izpolnjuje, kar pa ni jamstvo dolgoročne vzdržnosti naših javnih financ. Analiza slednjega namreč pokaže, da je Slovenija na meji ali celo že pod mejo dolgoročne finančne vzdržnosti, v naslednjih letih pa se bodo razmere (ob nespremenjenih pogojih) samo še poslabšale. Zato bi bila nujna reforma javnih financ.« (Dolenc 2006, 3)

¹ Dolenc 2006.

»Občine in država so v razmerah globalizacije razpete med vedno novimi zahtevami sodobne ekonomije na eni in omejenostjo javnih sredstev na drugi strani. Če želijo loviti korak z naglo razvijajočo se tehnologijo in potrebami globalne ekonomije, morajo vedno več sredstev namenjati investicijam v javno infrastrukturo. Po drugi strani so javna sredstva omejena, odvisna tudi od potreb prebivalcev na drugih področjih, zato se sam po sebi vedno znova vsiljuje razmislek o alternativnih načinih financiranja javnih služb. Dotlej je eden od glavnih virov zadolževanje.« (Lavtar 2005, 6)

2.2 Splošno o ureditvi financiranja občin – Zakon o financiranju občin

Občine v Sloveniji so oblika lokalne samouprave, ki so določene z členu 138. do 144. Ustave Republike Slovenije. Ob osamosvojitvi Slovenije leta 1991 je bila Slovenija razdeljena na 60 občin, postopoma se število Občin povečalo tako da od leta 2006 ima Slovenija 210 Občin.²

»Občine so opredeljene kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. V mestih z več kot 20.000 prebivalci in 15.000 delovnimi mesti, ki so pomembnejša središča svojega gravitacijskega območja, pa se lahko ustanovijo t. i. mestne občine. Financiranje občin po reformi lokalne samouprave je urejal Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS 80/94), saj je 147 novih občin začelo delovati z I.1995. Sredi leta 1998 so bile sprejete spremembe in dopolnitve zakona o ustanovitvi občin in določitvi novih območij, tako da je začelo delovati še 45 novih občin.« (Čok 2007, 7)

S 1. januarjem 1999 je začel veljati zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Ur. l. RS 56/98), ki je v financiranje uvedel nekatere spremembe. Občine imajo v lasti, pridobivajo in razpolagajo z vsemi vrstami premoženja, ustanavljajo in vodijo javna in druga podjetja ter v okviru javnih financ določajo svoj proračun. Za sestavo proračuna, vsebino in obliko veljajo enake določbe kot za državni proračun. Vse prihodke in izdatke morajo občine zajeti v proračun, za njegovo izvrševanje je pristojen župan. Ta zakon je bil v uporabi do 31. decembra 2006 (Ur. l. RS 32/06), s 1. januarjem 2007 je začel veljati novi zakon ZFO-1 (Ur. l. RS 123/06).

Osrednjo vsebino zakona o financiranju občin predstavlja model izračuna primerne porabe posamezne občine. Model temelji na določenem povprečnem znesku sredstev na prebivalca v državi, t. i. povprečnina, s katerim lahko občina zagotovi izvajanje vseh ustavnih in zakonskih nalog in se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena.

Povprečnino za posamezno proračunsko leto kot primerno porabo na prebivalca določi Državni zbor z zakonom o izvrševanju proračuna.

Znesek primerne porabe na prebivalca, določen z zakonom o izvrševanju državnega proračuna, korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev,

² Statistični urad Republike Slovenije.

mlajših od 15 let, in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in glede na povprečje v državi.

Občini, ki ji prihodki ne morejo zagotoviti primerne porabe, se v državnem proračunu zagotovijo sredstva za finančno izravnavo.

Poleg sredstev za finančno izravnavo se občinam zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna predvsem za sofinanciranje izvajanja posameznih nalog in programov, investicij in skupnega opravljanja nalog občinske uprave.

2.3 Ocena stanja in razlogi za spreminjanje Zakona o financiranju občin

Primerna poraba kot primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev se črpa iz lastnih sredstev, odstopljenih virov³ in finančne izravnave iz državnega proračuna. Skupni podatki o teh sredstev za 193 občin za obdobje od 2002 do 2006 so razvidni v naslednji tabeli 2.1.

Tabela 2.1 Pregled podatkov primerne obsega sredstev za financiranje lokalnih zadev za obdobje 2002–2006 (skupni podatki občin v mio SIT)

	2002	2003	2004	2005	2006
primerna poraba	163.648	177.364	186.774	205.777	215.528
lastni viri	153.725	163.082	167.617	175.424	183.485
finančna izravnava	33.995	36.974	38.741	46.414	48.599
število občin, ki niso prejemale finančne izravnave	27	27	24	20	17

Vir: Vlada RS 2006.

Na podlagi podatkov o skupni višini primerne porabe, lastnih virov in finančne izravnave je mogoče ugotoviti vedno večji razkorak med primerno porabo in lastnimi viri, in tudi naraščanje sredstev finančne izravnave, ki je tudi posledica širjenja nalog oziroma pristojnosti občin brez zagotovitve lastnih virov. Zaradi neenakomernosti porazdelitve dohodnine, se je v istem obdobju število občin, ki so lahko zagotavljale primerno porabo s sredstvi iz lastnih virov, zmanjšalo za več kot tretjino, s 27 na 17.

Analiza⁴ modela financiranja občin (ZFO), veljavnega do 31. decembra 2006, je pokazala velika nesorazmerja med lastnimi prihodki na prebivalca po občinah. Največji del prihodkov občine iz lastnih finančnih virov je predstavlja dohodnina (v povprečju 78 %), torej neposredni davek, na katerega občine glede na svoje pristojnosti nimajo vpliva. Poleg dohodnine drugi največji delež občinskih dohodkov odpade na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ). V povprečju znaša delež, ki ga v

³ Po starem Zakonu o financiranju Občin (ZFO) je to dohodnina, ki jo centralna država odstopa občinam.

⁴ Vlada RS 2006.

skupnih lastnih virih financiranja občin predstavlja NUSZ, okoli 10,5 %. Navedenima finančnima viroma sledijo prihodki, kot so npr. davek na dediščino in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin itn., v višini 6,4 % in ostali prihodki, kot so npr. davek od premoženja, razne takse, pristojbine in odškodnine, prav tako okoli 4,8 % glede na pripadajoče lastne prihodke občin.

Pomemben podatek, ki izhaja iz analize⁵ »pokrivanja« primerne porabe s sredstvi iz lastnih virov financiranja, so podatki o ustvarjenih presežkih teh sredstev v občinah, ki niso prejemale finančne izravnave. Teh sredstev je bilo v letu 2002 24 milijard tolarjev (cca 100 mio EUR), v letu 2003 22 milijard tolarjev (cca 90 mio EUR), 2004 19 milijard tolarjev (cca 79 mio EUR), leta 2005 16 milijard tolarjev (cca 66 mio EUR) in leta 2006 16 milijard tolarjev (cca 66 mio EUR).

Tudi struktura presežkov kaže predvsem na problem neenakomerne razdelitve prihodkov od dohodnine.

Neenakomernost porazdelitve lastnih virov financiranja, predvsem dohodnine glede na njen delež v skupnih lastnih prihodkih, je temeljni razlog, da je v letu 2005 kar 89,6 % vseh občin prejemalo finančno izravnavo. Finančna izravnava je v povprečju znašala okoli 22,5 % primerne porabe. Izračuni odklonov od povprečja v letu 2005 kažejo, da je 64 občin prejemalo finančno izravnavo, ki je bila za več kot 100 % večja od njihovih lastnih prihodkov.

Naslednji problem modela financiranja občin pred spremembo ZFO, ki je tesno povezan z višino potrebne finančne izravnave, je problem stroškov oz. višine primerne porabe po občinah. Analize kažejo, da so dejanski stroški za izvajanje nalog občin skupno in glede na posamezno občino pomembno višji od »priznane« primerne porabe na prebivalca v državi in od ugotovljene primerne porabe posameznih občin. Koeficient med dejanskimi stroški in izračunano primerno porabo po občinah, po podatkih iz leta 2005, le pri treh občinah odstopa od dejanskih stroškov za zgolj 10 % navzgor oz. navzdol, pri vseh ostalih občinah pa odstopa od dejansko izračunanih stroškov za več kot 10 %.

Vprašanje torej je, kateri stroški se dejansko krijejo skozi sistem primerne porabe. V občinah predstavljajo stroški javne uprave približno desetino, stroški gospodarskih dejavnosti približno petino, stroški za okolje desetino, stroški za stanovanjsko dejavnost in prostorski razvoj desetino, stroški družbenih-negospodarskih dejavnosti desetino, stroški izobraževanja četrtno itn.

V povprečju so za leto 2005 vsi stroški občin (po zaključnih računih) znašali približno 460 evrov na prebivalca, pri čemer se v skupino občin, ki se od navedenega povprečja odklanja zgolj za 10 % v obe smeri, uvršča le 36,3 % vseh občin. Očitno torej

⁵ Vlada RS 2006.

je, da z zakonom določena primerna poraba na prebivalca ne upošteva primerne višine sredstev, s katerimi lahko občina zagotovi financiranje lokalnih zadev javnega pomena.

Iz tedanjega modela financiranja občin izhaja, da vsaka vrednost izračunane primerne porabe občine, ki je višja od njenih lastnih prihodkov, zahteva pozitivno razliko v finančni izravnavi. To pa pomeni neposredno »rento« iz državnega proračuna, odvisno od države, in izgubo dela avtonomnosti lokalne skupnosti. Dalj časa trajajoča finančna izravnava destimulira občino pri pridobivanju lastnih prihodkov, kakršnekoli spremembe pa postanejo zanjo nezanimive. Poleg tega logika racionalnega ekonomskega obnašanja občin pravi, da vsako povečevanje razlike med njej izračunano primerno porabo in njenimi lastnimi prihodki pomeni več t. i. »državne rente«, za katero ni treba vložiti pretiranega napora. Problematika se je z vsakim letom le še poglobljala, razlike med občinami so se povečevale, saj tedanji model financiranja občin tudi ni stimuliral občinske uprave za sprožanje lastnih razvojno-ekonomskih potencialov. Celo nasprotno. Občine so za kakršnokoli razvojno aktivnost (povečanje števila zaposlenih, privabljanje uspešnih podjetij v občino itd.) destimulirane, saj to zmanjšuje njihovo neposredno subvencijo oz. finančno izravnavo. Posledično se tako destimulira tudi vse ostale občine, pa tudi tiste, ki morebiti še ustvarjajo pozitivno razliko med izračunano primerno porabo in lastnimi prihodki.

Izhajajoč iz ustavnega načela, da naj se občina financira iz lastnih virov in v skladu z načelom Evropske listine lokalne samouprave, ki pravi, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v razmerju z nalogami, je bilo treba sprejeti nov zakon o financiranju občin. V 9. členu MELLs so zapisana naslednja načela financiranja lokalnih skupnosti:

- načelo ustreznosti,
- načelo sorazmernosti,
- načelo elastičnosti,
- načelo izravnave,
- načelo sodelovanja,
- načelo samostojnosti in
- načelom zadolževanja.

2.4 Cilji, načela in rešitve novega zakona o financiranju občin

Po podatkih Vlade RS (2006) sklepamo, da je cilj nove ureditve financiranja občin zagotovitev sorazmernosti virov financiranja in pristojnosti občin, večja finančna avtonomija in manjša odvisnost financiranja lokalnih javnih zadev od dodatnih sredstev državnega proračuna ter določitev ustreznih meril za zagotavljanje dodatnih sredstev iz državnega proračuna občinam, ki z lastnimi sredstvi ne morejo zagotavljati financiranja svojih nalog, ter dodatnih sredstev za financiranje nalog, ki jih opravljajo občine in pomenijo zagotavljanje širšega javnega interesa in razvojnih ciljev države.

Načela zakona

- *načelo lokalne samouprave* (3. člen) – se izraža v pravici občin, da samostojno v skladu z ustavo in zakonom določajo naloge, ki so jih v korist svojih prebivalcev sposobne samostojno zagotavljati in tudi financirati;
- *načelo avtonomije* – določa, da lokalne javne zadeve financira občina samostojno iz lastnih virov na podlagi svojega proračuna. Občini, ki s prihodki iz prvega odstavka ne more zagotoviti opravljanja svojih nalog, določenih z zakonom, se v skladu z merili iz tega zakona in v skladu z določenim postopkom zagotovijo dodatna sredstva iz državnega proračuna;
- *načelo proračunskega financiranja* (4. člen) – vsi prihodki in izdatki občine morajo biti zajeti v občinskem proračunu;
- *načelo enakosti* v zakonu se izraža v pravici prebivalcev Slovenije do enakopravnega financiranja nalog, ki so jih občine na podlagi zakona dolžne zagotavljati svojim prebivalcem. Enakopravnost se zagotavlja s porazdelitvijo potrebnih sredstev odstopljenih državnih davkov ob upoštevanju primerne obsega potrebnih sredstev posamezne občine za financiranje nalog, ki so občinam naložene z zakoni in so jih dolžne izvajati.

Ustrezni in zadostni finančni viri in predvsem pravilna vertikalna fiskalna struktura sta bistveni komponenti učinkovitega in kakovostnega delovanja občin ter glavna dejavnika pri doseganju smisla decentralizacije, to je povečevanje narodnogospodarskih koristi, predvsem pa koristi lokalnega prebivalstva. Od tega je odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne skupnosti, kar je eden temeljnih elementov samoupravnosti. Glede na vrste pristojnosti občin je sistem financiranja, ki vključuje obveznosti države, da z zakonom zagotovi občinam ustrezne vire, vezan na konkretno določene naloge v področnih zakonih. Financiranje nalog, ki jih občine določajo s svojimi predpisi na podlagi generalne pristojnostne klavzule, niso predmet novega zakona, razen v delu, ki določa »proste« lastne vire financiranja. Načelo proračunskega financiranja umešča financiranje občin v sistem, ki ga ureja zakon o javnih financ.

Viri financiranja občin

Nov zakona v drugem poglavju ureja vire financiranja občin, ki so:

1. z zakonom določeni davki, ki v celoti pripadajo občini, na območju katere so glede na lego predmeta obdavčljive ali stalnega prebivališča zavezanca pobrani;
2. delež državnih davkov in drugih prihodkov državnega proračuna, ki v proračunskem letu pripada občinam v višini skupne primerne porabe;

3. prispevki, samoprispevki, takse, globe, koncesijske dajatve in drugo, če tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan državni ali občinski predpis, in
4. zadolževanje⁶.

Ugotavljanje in financiranje primerne porabe občin

Tretje poglavje zakona ureja merila in postopek za zagotavljanje primarnih in dodatnih sredstev države za financiranje nalog občin. Za ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin se upoštevajo stroški financiranja nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti. Primerno porabo občine za posamezno proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po enačbi⁷:

$$PPi = (0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * P * Oi$$

Pri tem je:

PPi – primerna poraba občine;

Ci – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi;

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

Mi – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

Si – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

P – povprečnina;

Oi – število prebivalcev v občini.

Zakon določa področja obveznih nalog, ki jih morajo občine tekoče financirati. Podrobneje bodo na podlagi programske klasifikacije odhodkov občinskih proračunov določene postavke stroškov ter metodologija za izračun povprečnih stroškov na prebivalca v državi s predpisom ministra, pristojnega za finance, izdanega v soglasju z ministrom pristojnim za lokalno samoupravo. Stroški občinskih proračunov za financiranje obveznih nalog v preteklem štiriletnem obdobju, korigirani z inflacijskimi gibanji, so podlaga za izračun povprečnih stroškov na prebivalca v državi – povprečnino, ki pomeni primeren obseg sredstev za tekoče financiranje obveznih nalog občin na prebivalca v državi.

⁶ Zadolževanje podrobno urejajo tudi podzakonski akti in zakon, ki ureja javne finance. Zadolževanje občine je omejeno z 5 % sredstev proračuna občine, ki so lahko namenjena za odplačilo glavnice in obresti iz zadolževanja. S to omejitvijo se varuje tekoče financiranje vseh obveznih nalog občin iz občinskega proračuna

⁷ 13. člen Zakona o financiranju Občin (ZFO-1)

Povprečnina je izhodišče za izračun primerne porabe posamezne občine, za katerega se upoštevajo še podatki o površini, dolžini občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti), številu prebivalcev, mlajših od 15 let, in številu prebivalcev, starejših od 65 let. Vrsta podatkov je izbrana zato, ker najbolje odraža delovno področje občine. Površina in dolžina občinskih cest odraža naloge s področja gospodarskih javnih služb in infrastrukture, število mladih in starih pa naloge s področja socialnih javnih služb iz pristojnosti občine.

Skupno iz podatkov posamezne občine izračunani količniki vplivajo na 39 % njene primerne porabe. Od tega v 6 % vpliva površina, v 13 % dolžina občinskih cest, v 16 % število prebivalcev, mlajših od 15 let, in 4 % število prebivalcev, starejših od 65 let.

Glavarina, ki je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin, ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi:

$$G_l = SPP/O$$

Pri tem je

G_l – glavarina na prebivalca v državi

SPP – skupna primerna poraba občin;

O – število prebivalcev v državi;

Na višino glavarine, ki je prihodek občine, vpliva število prebivalcev v občini in indeks raznolikosti občin⁸. Prihodek občine iz glavarine izračuna ministrstvo za finance, za posamezno proračunsko leto po enčbi:

$$G_{li} = O_i * G_l * (0,3 + 0,7 * I_{ro})$$

Pri tem je

G_{li} – prihodek občine iz naslova glavarine;

O_i – število prebivalcev v občini;

G_l – glavarina na prebivalca v državi

I_{ro} – indeks raznolikosti občine.

Zaradi upoštevanja posebnosti območja posamezne občine (korigirana formula za izračun primerne porabe posamezne občine) nastajajo odstopanja med primerno porabo oziroma predvidenimi stroški in prihodki občine iz glavarine. Ta odstopanja so v občinah, v katerih bo presežek prihodkov iz glavarine nad primerno porabo znašal več kot 15 odstotkov, izravnana tako, da se občini ti prihodki zmanjšajo za polovico

⁸ Izračuna se po enačbi $I_{ro} = PPI/(O_i * G_l)$.

presežka nad 115 odstotkov primerne porabe. Občinam, pri katerih je ugotovljeno, da njeni prihodki iz glavarine ne zadostujejo za financiranje primerne porabe, pa je zagotovljena finančna izravnava iz državnega proračuna.

Dodatna sredstva države se občinam zagotavljajo za financiranje obveznih nalog v obliki finančne izravnave, za sofinanciranje posameznih nalog, določenih s posebnim zakonom ali drugim predpisom, za sofinanciranje investicij in za sofinanciranje skupnega opravljanja nalog občinske uprave. Občinam, na katerih so naselja, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost ali romska etična skupnost, pa država zagotavlja še sofinanciranje uresničevanja njihovih pravic.

V skladu z zakonom je do finančne izravnave iz državnega proračuna upravičena občina, ki s sredstvi iz deleža državnih davkov, ki ji pripadajo v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in korigirane z indeksom raznolikosti občine, ne more zagotoviti financiranja z zakonom naloženih obveznih nalog, za katere so njeni stroški ob upoštevanju povprečnine (povprečni stroški na prebivalca v državi) ugotovljeni s primerno porabo občine.

Sofinanciranje nalog, programov in investicij občin

Sofinanciranje posameznih nalog temelji na ugotovitvi, da so posamezne naloge občin širšega družbenega pomena (odprava posledic naravnih in drugih nesreč, požarno varstvo, zagotavljanje kulturnih dejavnosti, financiranje potreb romske skupnosti na območju občine itd.), zato se za njihovo izvajanje lahko na podlagi zakona ali predpisa, izdanega na podlagi zakona, občinam zagotavljajo dodatna sredstva.

Za sofinanciranje investicij občin zakon ohranja pravico občin do dodatnih sredstev državnega proračuna v višini 3 % skupne primerne porabe občin. Namen teh sredstev je sofinanciranje investicij, načrtovanih z načrti razvojnih programov občin. Delež posamezne občine v skupnih sredstvih se izračuna na podlagi meril, določenih s pravilnikom ministra, pristojnega za lokalno samoupravo. Z istim pravilnikom minister podrobneje določi namene porabe in pogoje za pridobitev dotacije. Sredstva se občini nakazujejo na podlagi pogodbe, sklenjene med neposrednim uporabnikom državnega proračuna, ki je pristojen za lokalno samoupravo in ki v svojem finančnem načrtu na posebni postavki zagotavlja ta sredstva, in občino. Sestavni del pogodbe je načrt porabe, ki je podlaga za nakazovanje sredstev. Sredstva so namenska in jih ni dovoljeno porabljeni za druge namene kot za financiranje investicij. Zakon določa nenamensko porabo kot prekršek, ki se kaznuje z globo od 1.500 do 4.000 EUR.

Sofinanciranje investicij iz državnega proračuna se izvaja tudi v skladu s programi resornih ministrstev, ki so del načrta razvojnih programov državnega proračuna. S tovrstnim sofinanciranjem se zagotavljajo enaki pogoji za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev v skladu z razvojnimi cilji države. Višina sofinanciranja je odvisna od stopnje razvitosti občine, ki se ugotovi na podlagi kazalcev razvitosti, ogroženosti in

razvojnih možnosti občine. Stopnje razvitosti določi Vlada za štiriletno obdobje. Sofinanciranje lahko znaša do 100 % upravičenih stroškov investicije brez DDV.

Zaradi spodbujanja občin k organizaciji skupnega opravljanja upravnih ter strokovnih nalog uprave ohranja zakon upravičenje občin do povračila v višini 50 % v preteklem letu realiziranih odhodkov občinskih proračunov za financiranje organov skupnih občinskih uprav ali skupnega opravljanja nalog v eni od občinskih uprav.

Nadzor

Za nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov je pristojno Ministrstvo za finance, nad namensko porabo dodatnih sredstev državnega proračuna pa poleg ministrstva za finance še ministrstva oziroma neposredni uporabniki državnega proračuna, podpisniki pogodb, na podlagi katerih so sredstva dodeljena, in proračunska inšpekcija.

Financiranje novih občin

Peto poglavje zakona ureja posebnosti financiranja novoustanovljenih občin in občin, na območju katerih so bile nove občine ustanovljene. Urejeno je začasno financiranje do sprejema proračunov, ureditve premoženjskopравnih vprašanj in odprtja novih transakcijskih računov.

Prehodne in končne določbe

Glede na to, da je za zajemanje podatkov o stroških za tekoče financiranje obveznih nalog občin potreben določen čas, je določeno prehodno obdobje, v katerem bo postopoma uveljavljena določba o ugotovitvi in uskladitvi povprečnine. Določeno je prehodno obdobje v skupnem trajanju pet let. Od tega dve leti (2007 in 2008), v katerih bi bila za leto 2007 povprečnina 459,02 EUR na prebivalca v državi, za leto 2008 se tako določena povprečnina poveča za 4,75 % in znaša 480,83 EUR na prebivalca. V naslednjih treh letih bodo podlaga za ugotovitev povprečnine že podatki, ugotovljeni v skladu s pravilnikom, in metodologija za izračun povprečnih stroškov na prebivalca v državi.

Za ugotovitev zneska povprečnine se upoštevajo:

- za proračunsko leto 2009 podatki o izdatkih občinskih proračunov za leto 2007,
- za proračunsko leto 2010 podatki o izdatkih občinskih proračunov za leti 2007 in 2008 ter
- za proračunsko leto 2011 podatki o izdatkih občinskih proračunov za leta 2007, 2008 in 2009.

Enako prehodno obdobje je določeno tudi za vire financiranja primerne porabe. Zakon določa, da se v prehodnem obdobju petih let pri izračunu glavarine kot vir

financiranja upošteva tudi delež nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in prihodkov občin (davki na dediščine in darila, davki na dobitke od klasičnih iger na srečo, davki na promet nepremičnin in upravne takse občinskih uprav – v nadaljnjem besedilu davčni prihodki občin), tako da se zmanjša delež davčnih virov, ugotovljenih na podlagi skupne primerne porabe vseh občin:

- v letu 2007 za 60 % nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in 100 % davčnih prihodkov občine,
- v letu 2008 za 48 % nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in 80 % davčnih prihodkov občine,
- v letu 2009 za 36 % nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in 60 % davčnih prihodkov občine,
- v letu 2010 za 24 % nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in 40 % davčnih prihodkov občine,
- v letu 2011 za 12 % nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in 20 % davčnih prihodkov občine.

V istem obdobju bo z vsakoletnim izračunom povprečnine zagotovljeno realnejše zajemanje podatkov o stroških za financiranje obveznih nalog. Za posamezno leto prehodnega obdobja iz prejšnjega odstavka se prihodek posamezne občine izračuna tako, da se upošteva znesek glavarine. Če so skupni prihodki občine iz glavarine, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davčnih prihodkov občine za več kot 15 odstotkov višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15 odstotki zmanjša za 50 odstotkov in za enak znesek zmanjša prihodek občine iz glavarine.

Sredstva za sofinanciranje investicij v prehodnem obdobju se zagotavljajo:

- v letih 2007 in 2008 v višini 3 % skupne primerne porabe občin;
- v letih 2009 in 2010 v višini 4 % skupne primerne porabe občin;
- v letu 2011 v višini 5 % skupne primerne porabe občin.

2.5 Prilagojenost zakona o financiranju občin s pravom Evropske unije

Zakon ni povezan s pravom Evropske unije. Pomembno je poudariti, da za sisteme financiranja lokalnih skupnosti v državah Evropske unije velja enako kot za pravne sisteme lokalne samouprave. Gre za sisteme, ki sicer temeljijo na enakih načelih, vendar so v pravnem redu vsake od držav urejene različno, ker so odvisne od siceršnje državne ureditve, sistema javne uprave, javnih financ in lokalne samouprave.

Tako so viri financiranja lokalnih skupnosti v vseh državah davki, dotacije iz državnih proračunov in skladov Evropske unije, pristojbine in plačila za storitve javnih služb in dohodki iz premoženja ter zadolževanje. Davki (osebni in pravnih oseb) so viri financiranja vseh javnih izdatkov. Višina vseh pobranih davkov, ki pripada lokalnim

skupnostim, je odvisna od okvira pristojnosti: večje kot so pristojnosti, večji je prihodek. Davki, ki pripadajo lokalnim skupnostim, imajo lahko različne nazive: občinski davki, davčni transferji iz državne na lokalno raven (delež državnih davkov) in dotacije (subvencije). Plačilo uporabnikov za storitve javnih služb omogoča financiranje mnogih lokalnih javnih služb, predvsem na področju vodne oskrbe (pitna voda in odplake), športa in umetnosti, javnega prevoza in podobno. Višina prispevka se razlikuje po državah in je odvisna tudi od števila ravni lokalne samouprave, vendar je po večini pomemben vir financiranja za občine, kajti občine zagotavljajo tovrstne storitve.

2.5.1 Ureditev financiranja lokalnih skupnosti v Avstriji⁹

Osnove financiranja lokalnih skupnosti v Avstriji so podane s temeljnim zakonom o financiranju, ki je začel veljati že leta 1948. Osnovni princip financiranja je, da bi vse ravni v državi svoje stroške poravnale s čim več lastnimi sredstvi. Državni zakoni določajo okvire za določanje virov financiranja lokalnih oblasti. Lokalne oblasti nimajo pristojnosti za uvajanje novih davkov, stopnje in davčne osnove pa ravno tako določi država. Druga osnova za financiranje lokalnih ravni sta še dva zakona in pravilnik za razdelitev sredstev, ki se popravlja vsaka tri do štiri leta.

Občine z lastnimi davki dosegajo 15 % sredstev. Najpomembnejši je t. i. lokalni davek, ki ga plačujejo podjetja in ki je leta 1995 nadomestil dva prejšnja davka: davek na plačilne liste in davek na podjetja. Naslednji lastni davek je davek na nepremičnine, sledijo trošarine na pijače in sladoled, deljeni davek. Ostali prihodki, ki vključujejo še nedavčne prihodke in prihodke od premoženja, so na lokalni ravni precej visoki, kar 47 % (občine namreč lahko ustanovijo in vodijo podjetja tudi s področja profitne dejavnosti).

Občine pridobivajo največ sredstev z deljenimi davki, regije pa so še posebej odvisne od državnih transferjev kot tudi transferjev z nižjih ravni. Deljeni davki med posameznimi ravni so: davek na plače, davek na kapitalski dobiček, trošarine na alkohol in pivo, davek na dediščine in darila, davek na promet nepremičnin, davek na vrednost zemlje, davek na igre na srečo ter davek na umetniško in kulturno promocijo. Najpomembnejši deljeni davki pa so: dohodnina, DDV ter trošarine na goriva in vozila. Deljeni davki se razdelijo med vse tri ravni po posebnem izračunu, in sicer za vsak davek posebej. Določeni so ponderji za razdelitev glede na število prebivalcev, pobrane prihodke v posamezni regiji ali lokalni skupnosti, površino, dolžino cest ipd.

Občine lahko samostojno nastopajo na finančnem trgu, vendar pa za zadolževanje potrebujejo avtorizacijo zvezne dežele. Merilo, po katerem zvezna dežela potrdi neko

⁹ Povzeto po: Council of Europe 2000.

zadolževanje, je odvisen od namena, zaradi katerega se občina zadolžuje, in od prihodkov, ki jih občina dosega.

2.5.2 Ureditev financiranja lokalnih skupnosti v Nemčiji¹⁰

Nemške zvezne dežele imajo status države, kar pomeni, da imajo svojo zakonodajo, svoj parlament in vlado ter svoj sodni sistem. Ker imajo zvezne dežele različno zakonodajo, so tudi pristojnosti regij oziroma okrajev znotraj vsake dežele drugačne, s tem pa tudi sistem financiranja. Zvezne dežele lahko samostojno pobirajo natančno določene davke: davek na motorna vozila, davek na premoženje, davek na dediščino, davek na pivo, davek od prometa nepremičnin in davek od iger na srečo.

Največji prihodek lokalnih oblasti so davki. Občine pobirajo nekaj lastnih davkov: davek od premoženja (obdavčuje zemljišča in stavbe) in davek na podjetja (gre za obdavčevanje stavb in dobička, pri čemer so določene številne olajšave), nekatere trošarine, tudi davek na živali ipd. Vrednosti, od katerih se plačuje davek na podjetja, se določajo vsaka tri leta. Ravno zaradi velikega števila olajšav so prihodki iz tega vira precej nestabilni in mogoče odvisni od uspešnosti poslovanja velikih podjetji v občini. Pri določanju davčnih stopenj so tudi občine precej samostojne. Čeprav občine samostojno določajo svoje lokalne davke, del teh prilivov odvedejo višjim ravnem oblasti. Deljeni davki med vsemi ravni so dohodnina, davek od dobička pravnih oseb in DDV. Delitvena razmerja med državo, zvezno deželo in občinami so natančno določena.

Večino transferjev pridobivajo lokalne ravni na osnovi finančne izravnave. Pri določitvi izravnave za zvezne dežele se upoštevajo pobrani lastni prihodki in 50 % pobranih prihodkov občin, pomemben element pri določitvi pa je tudi gostota naseljenosti v posamezni deželi. Podobna shema je sprejeta tudi za horizontalno izravnavo med zveznimi deželami. Transferji, ki jih prejmejo občine, so ravno tako povezani s finančno izravnavo, vendar jih prejmejo od zveznih dežel in ne od države. Pri dodeljevanju transferjev zvezne dežele upoštevajo fiskalni položaj občin in stroške za izvajanje javnih storitev. Sheme se med zveznimi deželami razlikujejo, saj ima vsaka določena svoja merila za dodeljevanje transferov občinam (število učencev, stopnja brezposelnosti ipd.). Poleg tega večina zveznih dežel ne upošteva samo pobranih prihodkov, ampak se oceni, koliko davčnih prihodkov bi bila posamezna občina sposobna pobrati.

Za vse ravni v državi je z zakonom določena zgornja meja zadolževanja. Zadolževanje tako ne sme presehati zneska investicij v lokalnem proračunu. Občine se lahko zadolžujejo na trgu kapitala, vendar za to potrebujejo dovoljenje višje ravni. Načelno se lokalne ravni v Nemčiji lahko zadolžujejo tudi na tujih trgih, pri čemer

¹⁰ Povzeto po: Council of Europe 2000.

morajo dobiti dovoljenje centralne banke ter pri njej za čas odplačevanja dolga odpreti račun. Rezultat tako strogega nadzora je minimalen delež zadolževanja v tujini (in še to poteka preko projektov sofinanciranja EU).

2.5.3 Ureditev financiranja lokalnih skupnosti na Irskem¹¹

Irška nima regionalne ravni lokalne samouprave, sestavljajo jo okrožja in občine. Glede na visoko stopnjo centraliziranosti so glavni finančni viri lokalnih skupnosti transferji in takse za opravljanje storitev, poleg tega občine pobirajo davek na nepremično premoženje, ki ga na Irskem plačujejo samo podjetja. Ta davek je tudi edini davčni prihodek Občine. Osnova je ponderirana vrednost premoženja. Poleg tega se je od osemdesetih let tudi ožila davčna osnova, saj sedaj niso obdavčene stavbe, kjer se opravljajo nekatere dejavnosti (npr. izobraževanje), izključeno pa je tudi obdavčevanje zemljišč.

Transferji so splošni transferji in finančne izravnave, zato ta sredstva občine svobodno porabljajo. Splošni transferji so v osemdesetih letih pokrili tudi izgubo zaradi ukinitve lokalnih davkov, ki so jih lokalne skupnosti lahko pobirale v preteklosti. V drugi polovici osemdesetih let se je delež transferjev začel zniževati, njihov glavni namen je ostala v glavnem finančna izravnava. Pridobivanje sredstev iz naslova finančne izravnave ni natančno določeno, saj na ravni države ni oblikovanih shem za razdelitev. Deleži so do leta 1977 skoraj nespremenjeni. Od leta 1993 pa na Irskem potekajo razprave in predlogi za spremembo tega sistema. Kljub temu, da ima Irška en sam lokalni davek, pa delež transferjev ni dosti večji kot v nekaterih drugih državah, kjer obstaja cela vrsta lokalnih davkov.

Zanimivo je, da precej velik delež zavzemajo takse in pristojbine, ki so večinoma povezane z opravljanjem storitev. Gre v glavnem za stanarine, odplačila stanovanjskih kreditov in vodarine. Njihov pomen v zadnjih letih še narašča. Poglavitni problem taks je, da njihova višina ni omejena, kar pomeni, da se med posameznimi lokalnimi skupnostmi precej razlikujejo in niso odvisne od kakovosti izvajanja storitev.

Od leta 1988 je glavni vir za sofinanciranje kapitalskih naložb na lokalni ravni zadolževanje, kar je posledica tega, da je država ustanovila posojilni sklad za lokalne ravni. Kapitalske naložbe so bile namreč pred tem sofinancirane s pomočjo dodeljenih transferjev. Glavni vir posojil tako še vedno ostaja država. V zadnjih letih se je povečalo zadolževanje pri skladih EU, posebej za gradnjo cest in okoljevarstvene ukrepe, vendar se ta sredstva zopet razdelijo preko države, kar pomeni, da za sredstva kandidira država in ne lokalna skupnost. Kratkoročno se lokalne ravni lahko zadolžijo tudi pri poslovnih bankah. Ne glede na vrsto zadolževanja je to pod strogim nadzorom države, saj je treba

¹¹ Povzeto po: Council of Europe 2000.

za vsako zadolževanje pridobiti soglasje, predvidene pa so tudi kazni za kršitev predpisov.

2.6 Ocena finančnih posledic »Zakona o financiranju občin« za državni proračun

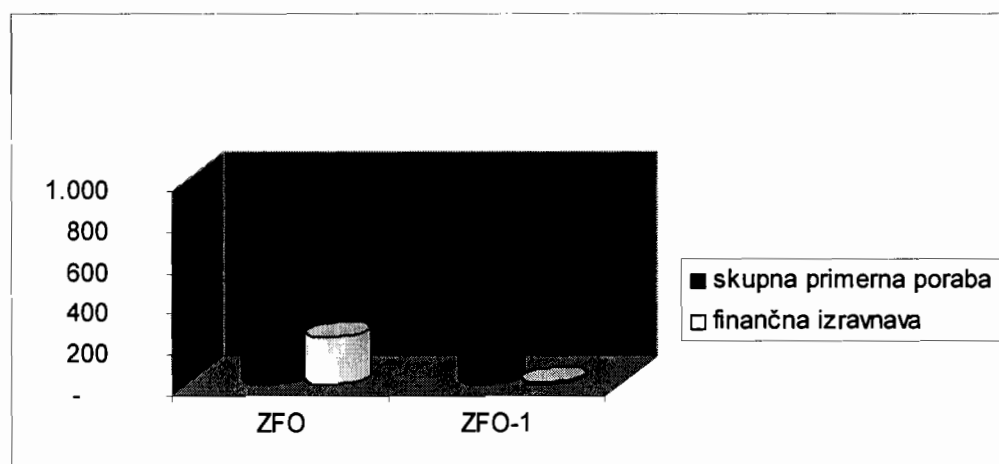
Posledice spremembe sistema financiranja občin se kažejo v višini prihodkov, pa tudi odhodkov državnega proračuna. Po oceni bodo prihodki državnega proračuna za leto 2007 manjši za 261 mio EUR, hkrati bodo manjši načrtovani odhodki državnega proračuna, namenjeni finančni izravnavi in investicijskim transferjem, in sicer za 218 mio EUR. Ocena finančnih posledic za leto 2007 je 43 mio EUR (Vlada RS 2006).

Tabela 2.2 Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2007 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR)

	ZFO	ZFO-1
skupna primerna poraba	938,00	915,00
finančna izravnavna	229,00	11,20
število občin, ki prejemajo finančno izravnavo	196	80
število občin, ki ne prejemajo finančno izravnavo	14	130

Vir: Vlada RS 2006.

Slika 2.1 Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2007 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR)



Vir: Vlada RS 2006.

Skupna primerna poraba, izračunana po »starem« zakonu o financiranju občin ZFO, bi znašala 938 mio EUR. Poleg lastnih prihodkov občin v ocenjeni višini 767 mio EUR

(upoštevanje 35 % dohodnine) bi se financirala še s finančno izravnavo v višini 229 mio EUR. Pri tem bi posamezne občine imele skupno 57 mio EUR »presežkov« prihodkov nad primerno porabo (Vlada RS 2006).

Rezultat: *od 210 občin bi finančno izravnavo prejelo 196 občin, samo 14 občin ne bi prejelo finančne izravnave.*

S 1. točko 37. člena »novega« zakona o financiranju občin ZFO-1 je za leto 2007 določena povprečnina v znesku 459,02 EUR. Ob upoštevanju tega zneska znaša skupna primerna poraba vseh občin 915,90 mio EUR. Financirala bi se iz deleža lastnih prihodkov občin, določenega za leto 2007 v 38. členu ZFO-1, in deleža prihodkov občin iz glavarine. Delež iz glavarine v višini 873,74 mio EUR se zaradi izravnave presežkov prihodkov nekaterih občin iz glavarine (50 % nad 115 % primerne porabe občine) zmanjša za 10,36 mio EUR. Ocena finančne izravnave je 11,20 mio EUR (Vlada RS 2006).

Rezultat: *finančno izravnavo bi prejelo 80 občin, 130 ne.*

Skupne finančne posledice bi se zmanjšale tudi za zmanjšanje sredstev za investicije, ki so določena v višini 3 % primerne porabe, in sicer za cca 685.602,00 EUR.

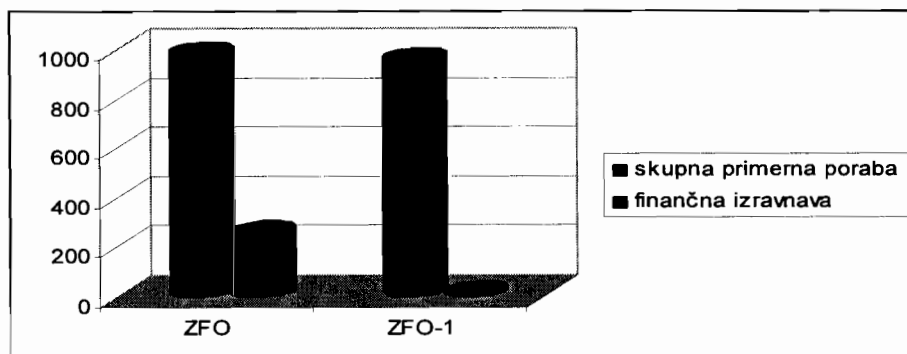
Za leto 2008 je ocenjeno, da bodo prihodki državnega proračuna manjši za 284,29 mio EUR, hkrati bodo manjši načrtovani odhodki državnega proračuna, namenjeni izravnavi in investicijskim transferom, in sicer za 245,28 mio EUR. Ocena finančnih posledic za leto 2008 je 43,72 mio EUR (Vlada RS 2006).

Tabela 2.3 Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2008 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR)

	ZFO	ZFO-1
skupna primerna poraba	987,29	959,41
finančna izravnava	256,27	11,82
št. občin, ki prejema finančno izravnavo	199	80
št. občin, ki ne prejema finančne izravnave	11	130

Vir: Vlada RS 2006.

Slika 2.2 Primerjava ocene finančnih posledic za leto 2008 na podlagi ZFO in ZFO-1 (skupni podatki za 210 občin v mio EUR)



Vir: Vlada RS 2006.

Ob oceni, da bo primerna poraba na prebivalca za leto 2008 v višini 475,27 EUR na prebivalca, je ocenjeno, da bi skupna primerna poraba, izračunana po starem zakonu, znašala 987,29 mio EUR. Financirala bi se iz lastnih prihodkov občin v ocenjeni višini 782,81 mio EUR (upoštevanje 35 % dohodnine) ter finančne izravnave v višini 256,27 mio EUR. Pri tem bi posamezne občine imele skupno 51,78 mio EUR »presežkov« prihodkov nad primerno porabo (Vlada RS 2006).

Rezultat: *od 210 občin bi finančno izravnavo prejemale 199 občin, 11 ne.*

Ob znesku povprečnine (480,83 EUR), ki ga za leto 2008 določa 1. točka 37 člena ZFO-1, znaša ocena skupne primerne porabe vseh občin 959,41 mio EUR. Financirala bi se iz deleža lastnih prihodkov občin, določenega za leto 2008 v 38. členu ZFO-1, in deleža prihodkov občin iz glavarine. Delež iz glavarine v višini 920 mio EUR se zaradi izravnave presežkov prihodkov nekaterih občin iz glavarine (50 % nad 115 % primerne porabe občine) zmanjša za 4,72 mio EUR (Vlada RS 2006).

Rezultat: *ocena finančne izravnave, ki bi jo prejemale še 80 občin, 130 ne, je 11,82 mio EUR.*

Skupne finančne posledice bi se zmanjšale tudi za zmanjšanje sredstev za investicije, ki so določena v višini 3 % primerne porabe, in sicer za 836.542,00 EUR.

3 PREDSTAVITEV OBČINE PIRAN

Občina Piran je ena izmed turistično bolj razvitih občin v Sloveniji. Leži na skrajnem jugozahodnem delu Republike Slovenije oz. na skrajnem severozahodnem predelu Istrskega polotoka. Na kopnem meji z državo Hrvaško in na morju s Hrvaško in Italijo.

Občina Piran ima 17.402 prebivalcev (Statistični urad Republike Slovenije 2006). Poleg večinoma slovenskega prebivalstva v njej živijo pripadniki italijanske narodnosti kot avtohtono prebivalstvo. Oba jezika, slovenščina in italijanščina, sta enakopravna v javni rabi.

Samoupravna lokalna skupnost – Občina Piran je skladno z Ustavo Republike Slovenije, ki je uvedla lokalno samoupravo kot novo ustavno kategorijo in s tem pravico lokalnih skupnosti, da odločajo o lokalnih zadevah v okviru lokalne samouprave, in Zakona o lokalni samoupravi (Ur. l. RS št. 72/93 s spremembami), ki je predpisal pogoje za ustanovitev samoupravnih lokalnih skupnosti ter njihove organe, pristojnosti in razmerje do države, bila ustanovljena neposredno z zakonom.

Sedanja občina Piran je ustanovljena z Zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij tako, da jo sestavljajo naslednja naselja: Bužini, Dragonja, Lucija, Mlini, Nova vas nad Dragonjo, Padna, Parecag, Piran, Portorož, Seča, Sečovlje, Strunjan, Sv. Peter, Škrile in Škodelin. Kot uradni začetek delovanja nove občine kot lokalne skupnosti štejemo 1. januar 1995, ko so bili po splošnih lokalnih neposrednih volitvah, izvedenih na koncu leta 1994, izvoljenim občinskim svetnikom in županu na konstitutivni seji prvega občinskega sveta potrjeni mandati.

Občina Piran je oseba javnega prava in je lahko nosilec pravic in obveznosti. Lahko je lastnica premičnega in nepremičnega premoženja, denarnih sredstev, pravic ter lahko vstopa v pravna razmerja v okviru svojih pristojnosti. Status in pristojnosti občine poleg omenjenih zakonov ureja še statut, ki ga je občinski svet Občine Piran sprejel v letu 1999.

Dejavnosti, ali pristojnosti občine so določene z Zakonom o lokalni samoupravi zato občina svoje pristojnosti ne more sama spremeniti, povečevati ali zmanjšati. Poleg splošno navedenih pristojnosti v Ustavi Republike Slovenije in po področjih v zakonu o lokalni samoupravi ima občina vrsto pristojnosti, ki izvirajo iz posameznih področnih predpisov, s katerimi so predpisane njene naloge in pristojnosti.

*Organi Občine Piran in njihova razmerja*¹²

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. V okviru svojih pristojnosti sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja občine, občinski proračun in zaključni

¹² Povzeto po: Statut Občine Piran 2006.

račun, imenuje člane nadzornega odbora in člane delovnih teles, določa organizacijo uprave, ustanavlja podjetja in javne zavode lokalnega pomena ter izvršuje druge, z zakonom predpisane naloge.

Glede na število prebivalcev na območju Občine Piran šteje Občinski svet Občine Piran 25 članov. Od tega tri člane izvolijo pripadniki italijanske narodnosti na podlagi posebne volilne pravice po večinskem sistemu, 22 članov pa se izvoli na neposrednih volitvah po proporcionalnem sistemu. Mandat članov občinskega sveta traja štiri leta.

Člani sveta so vključeni tudi v komisije in odbore: komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, statutarno-pravna komisija, komisija za podeljevanje priznanja »Zlati grb Občine Piran«, komisija za vprašanja italijanske narodnosti, odbor za finance in proračun, odbor za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, odbor za gospodarske javne službe, odbor za urbanizem, okolje in prostor, odbor za družbene dejavnosti, odbor za turizem in druge gospodarske dejavnosti, odbor za šport, odbor za morje in obalni pas ter odbor za kulturo.

Župan predstavlja in zastopa občino. Občani ga izvolijo na neposrednih volitvah po večinskem sistemu za dobo štirih let.

Župan v okviru svoje pristojnosti predseduje občinskemu svetu, predlaga v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta, izvršuje občinski proračun, razglašča statut, odloke in druge splošne akte občine. Izvaja tudi naloge s področja obrambnih priprav, požarnega varstva, zaščite in reševanja.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V skladu z zakonom in Statutom občine opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namensko in smotrnost porabe sredstev občinskega proračuna, ugotavlja zakonitosti in pravilnosti finančnega poslovanja uporabnikov proračunskih sredstev ter ocenjuje učinkovitost in gospodarnost porabe občinskih javnih sredstev.

Nadzorni odbor šteje sedem članov. Imenuje jih občinski svet na predlog komisije občinskega sveta za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja.

V nadzorni odbor ne morejo biti imenovani župan, podžupan, član občinskega sveta, član sveta krajevne skupnosti, delavec občinske uprave, član posloводства javnega zavoda, javnega podjetja ali drugih organizacij, ki so uporabniki občinskih proračunskih sredstev.

Volilni organi – poleg zgoraj navedenih organov občine, ustanovljenih skladno z zakonom o lokalni samoupravi, pa določbe sprememb in dopolnitve zakona o lokalnih volitvah na novo urejajo status volilnih organov, saj 45. člen opredeljuje volilne organe kot samostojne in neodvisne organe lokalnih skupnosti, tako da sta samostojna organa občine tudi: *občinska volilna komisija* in *posebna občinska volilna komisija* Občine Piran.

Občinska uprava je ustanovljena z odlokom občinskega sveta (Uradne objave Primorskih novic Koper, št. 34/03 in 7/04) v skladu z zakonom o lokalni samoupravi in s Statutom Občine Piran.

Odlok določa naloge in notranjo organizacijo uprave. Uprava ima devet uradov, ustanovljenih po upravnih področjih, ki jih vodijo predstojnice oziroma predstojniki. Občinska uprava je javna uprava in je obvezni del sistema lokalne samouprave. Predstojnik uprave je župan, upravo neposredno vodi direktor občinske uprave, ki tako kot predstojniki uradov spada med javne uslužbence – uradnike.

3.1 Proračun občine Piran

Zakon o javnih financ opredeljuje proračun kot akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine. Sprejema se za eno proračunsko leto, ki je enako koledarskemu letu. V proračunu občine mora biti zajeto celotno finančno poslovanje vseh neposrednih uporabnikov v istem letu.

Sprejema se v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. januarjem leta, za katerega se sprejema. V kolikor ni uveljavljen pred pričetkom leta, na katerega se nanaša, se pri financiranju nalog in funkcij občine uporabi začasno financiranje, ki pomeni financiranje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu.

»V teoriji obstaja več opredelitev pojma proračuna – po opredelitvah nemških teoretikov je javni proračun (*öffentliche haushalt, public budget*) dejansko v določenih presledkih sistematično sestavljen in načelno tudi pravno zavezujoč predračun načrtovanih izdatkov določene teritorialne enote za neko prihodnje obdobje in ocenjenega kritja teh izdatkov s predvidenimi dohodki.« (Bernek 1999, 15).

Pri pripravi proračuna je potrebno upoštevati predpise s področij lokalne samouprave, javnih financ, financiranja občin, računovodstva, javnih naročil in nadzora državnih pomoči.

Proračun občine sestavljajo finančni načrti vseh neposrednih proračunskih uporabnikov na ravni občine. Tako je na podlagi zakonodaje v proračunu občine Piran vključenih vseh osem krajevnih skupnosti s statusom pravnih oseb. Vsi lastni prihodki krajevnih skupnosti so obravnavani kot prihodki proračuna in so uporabljeni namensko za porabo, opredeljeno v finančnih načrtih krajevnih skupnosti.

3.1.1 Sestava proračuna

Občinski proračun pripravijo vsi neposredni uporabniki občinskega proračuna. To so občinski svet, župan, nadzorni odbor, občinska uprava in ožji deli občin – krajevne skupnosti. Skladno z odlokom o organizaciji del so v občinski upravi organizirani uradi. 10. člen Zakona o javnih financah predpisuje naslednjo sestavo proračuna:

- splošni del: skupna bilanca prihodkov in odhodkov (bilanca A), račun finančnih terjatev in naložb (bilanca B) ter račun financiranja (bilanca C),
- posebni del proračuna: sestavljen iz finančnih načrtov neposrednih uporabnikov,
- načrt razvojnih programov: npr. sestavljen iz letnih načrtov oziroma razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi. V načrtu razvojnih programov se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte v prihodnjih štirih letih. Pripravi se po:
 - posameznih projektih ali programih,
 - letih, v katerih bodo izdatki bremenili proračune, in
 - virih financiranja, ločeno za občinske in druge vire.

Neposredni uporabniki, ki v občini pripravijo vsak svoj finančni načrt, so občinski svet, župan, nadzorni odbor, občinska uprava in ožji deli občine – krajevne skupnosti. Skladno z odlokom o organizaciji del so v občinski upravi organizirani uradi.

Pri pripravi proračuna se upoštevajo predpisane klasifikacije prihodkov/prejemkov in odhodkov/izdatkov, in sicer – *institucionalno, ekonomsko in programsko* klasifikacijo. Nameni klasifikacij so, da podajo »odgovore« na naslednja vprašanja:

- kdo porablja proračunska sredstva, pove *institucionalna* klasifikacija proračunskih uporabnikov (katera institucija uporabi – uporabnik);
- kako jih porablja oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev – odgovor daje *ekonomska* klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov;
- za kaj se porabljajo sredstva – odgovor daje *programska* klasifikacija javnofinančnih odhodkov in izdatkov.

Minister za finance je predpisal programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov, ki so jo bili neposredni uporabniki (občine in krajevne skupnosti) dolžne prvič upoštevati pri pripravi proračunov in finančnih načrtov za leto 2006. Ta klasifikacija je zelo podobna klasifikaciji, predpisani za oblikovanje državnega proračuna. Predpisuje 23 področij porabe in podrobneje razčlenjuje porabo še na predpisane glavne programe in podprograme. Predpisano obvezno vključevanje podatkov krajevnih skupnosti v proračun občine pomeni povečanje realiziranega proračuna za seštevek realizacij vseh krajevnih skupnosti. Glede na to, da na AJ PES posredujejo letna poročila z vsemi obrazci tudi krajevne skupnosti, bi bila konsolidacija poslovanja na lokalni ravni podvojena v delu, ki se nanaša na krajevne skupnosti. Pri vseh nadaljnjih analizah poslovanja je treba to dejstvo upoštevati.

3.1.2 Splošni del proračuna

Splošni del proračuna mora biti predložen po ustrezni vsebini in v predpisani strukturi; prikazuje sestavo proračuna po tem, kaj se vanj vplačuje in kaj se iz njega izplačuje. Sredstva se evidentirajo po načelu denarnega toka, evidentirajo se vplačana in izplačana sredstva v obdobju od 1. januarja do 31. decembra tekočega leta. Proračunsko leto je enako koledarskemu.

»Splošni del proračuna obsega skupni znesek predvidenih odhodkov, določbe o pravicah in obveznostih uporabnikov proračunskih sredstev pri izvajanju proračuna ter ukrepe za izvajanje proračuna. Izkazuje vse prihodke po njihovih virih in vrstah ter splošno razporeditev odhodkov v zneskih po posameznih namenih. Kot nerazporejeni del prihodkov obsega tudi tekočo proračunsko rezervo za financiranje namenov javne porabe, ki jih ob sprejemanju proračuna ni bilo mogoče predvideti, ali zanje ni bilo mogoče predvideti zadosti sredstev.« (Pernek 1999, 16).

Splošni del sestavljajo:

- A – bilanca prihodkov in odhodkov,
- B – račun finančnih terjatev in naložb,
- C – račun financiranja.

V prilogi 1 je razvidna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja Občine Piran za leto 2007.

Bilanca prihodkov in odhodkov¹³

Država in drugi organi javnega sektorja, da bi zadovoljili javne potrebe, potrebujejo finančna sredstva, ki jih ustvarjajo na podlagi javnih dohodkov. Javni dohodki so dohodki, ki jih izvirno (z gospodarsko dejavnostjo) ali na podlagi javnopravnih predpisov ustvari določena politično-teritorialna enota (Žibert 1999, 73).

Skladno s predpisano ekonomsko klasifikacijo javno-finančnih prihodkov in odhodkov se prihodki za financiranje javne porabe delijo na davčne, nedavčne, kapitalske in transferne prihodke.

Davčni prihodki

Davčni prihodki so evidentirani v skupini kontov 70 in so razdeljeni v podskupine in knjigovodske konte. V podskupine štejemo:

- *Davek na dohodek in dobiček* – tukaj beležimo glavarino (po starem zakonu – dohodnina). V večini primerov občine nimajo vpliva na višino davčnih virov. Občini Piran v letu 2007 pripada na podlagi novega Zakona o financiranju

¹³ Povzeto po: Občina Piran 2007 b.

občin glavarina v višini 6.555.383 EUR (glavarino sestavljajo dohodnina in drugi davčni viri).

- *Davek na nepremičnine in premičnine* zajema davek od premoženja stavb in prostorov za počitek in rekreacijo ter davek na posest plovnih objektov in motornih vozil. Plačilo v proračun se izvrši na osnovi odmere DURS.
- *Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča* je uvedeno z zakonom o stavbnih zemljiščih in z občinskim odlokom.
- *Davek na dediščine in darila* uvaja zakon o davkih občanov. Davek plača fizična in pravna oseba, ki v Republiki Slovenij podeduje ali dobi v dar premoženje oz. prejme premoženje na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju.
- *Davek na promet nepremičnin* uvaja zakon o davku na promet nepremičnin. Davek plača prodajalec nepremičnine v višini 2 % od vrednosti predmeta prodaje. Davek pripada občini, v kateri nepremičnina leži. Obdavčen promet se z novim zakonom delno razširja, kljub temu se ocenjuje znižanje tega vira. Občine namreč ne bodo več upravičene do odstopljenega dela davka na dodano vrednost pri prometu stavbnih zemljišč in prostorov.
- *Davek na dobitke od iger na srečo* plača fizična oseba v višini 15 % od vrednosti dobitka, ki ga v Republiki Sloveniji zadene pri igrah na srečo.
- *Turistično takso* uvaja zakon o spodbujanju razvoja turizma in je prihodek občine. Višino takse ureja občinski odlok, vrednost točke določa pristojno ministrstvo, potrjuje pa jo Vlada Republike Slovenije. Od leta 2006 se skladno z odlokom v občini Piran plačuje pavšalna turistična taksa za počitniška stanovanja in plovila.
- *Občinske takse* uvaja zakon o financiranju občin, ki je v tem delu nadomestil zakon o komunalnih taksah.
- *Okoljska dajatev* za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda in okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov sta bila prihodka državnega proračuna, ki ju je lokalna skupnost lahko zadržala za financiranje projektov, v kolikor sta je to odobrila Ministrstvo za okolje in prostor ter Agencija Republike Slovenije za okolje na osnovi odločbe. Po spremembi določil uredbe, ki uvaja dajatvi, so se v začetku leta 2007 sredstva praznila v državni proračun. Občina jih je lahko pridobila preko razpisov Ministrstva za okolje. Sicer pa je ta dajatev skladna z opredelitvami v sprejetem Investicijskem programu za zbiranje in čiščenje odpadnih voda v obalnem porečju in je vir za izvedbo projekta »Izgradnja kanalizacijskega sistema in čistilne naprave za Občino Piran«, zato se vsa sredstva, zbrana od leta 2005 dalje, namensko zbirajo na računu proračuna občine Piran in

prenašajo za ta namen. Konec leta 2007 so se s spremembo uredbe sredstva okoljske dajatve ponovno pričela zbirati v občinski proračun.

Nedavčni prihodki

Evidentirani so v skupini kontov 71 in razdeljeni v naslednje podskupine:

- *Prihodki od obresti* se realizirajo na osnovi pogodb o kratkoročnih plasmajih prostih denarnih sredstev proračuna.
- Med *prihodki od premoženja* so planirani prihodki od najemnin poslovnih prostorov in stanovanj v lasti občine in krajevnih skupnosti.
- Med *prihodki od zakupnin* so planirani pričakovani prihodki, in sicer na osnovi sklenjenih dolgoročnih pogodb o podelitvi pravic rabe.
- Med *prihodki iz naslova podeljenih koncesij* je planirana koncesijska dajatev od posebnih iger na srečo, ki jo plačujejo igralnica Casino za enoto v Portorožu in pravne osebe, ki jim je podeljena koncesija za prirejanje iger na srečo v igralnih salonih na območju občin Piran, Izola in Koper. Razmerje med delitvijo sredstev koncesije med obalnimi občinami je: 55 % za Piran, 30 % za Koper in 15 % za Izolo. Zakon o upravnih taksah določa, da so *prihodki od taks*, ki so vplačani v gotovini pri organih občine, v celoti prihodek občin. Prihodki od taks, vplačanih na ustrezne vplačilne račune, se razporejajo v razmerju 70:30 v korist države. Sredstva, ki se razporedijo občinam, so odvisna od deleža proračuna posamezne občine.
- Med *prihodke od prodaje blaga in storitev* sodijo tudi predvidena sredstva od kupnin za razpisne dokumentacije občinske uprave.
- Med *druge prihodke* se uvrščajo prihodki od oddaje začasnih prodajnih mest, prihodki iz naslova služnostnih pravic in drugi izredni prihodki.

Prispevke za opremljanje stavbnih zemljišč plačujejo investitorji in predstavljajo prispevek k stroškom za urejanje stavbnih zemljišč. Skladno z urbanističnimi pogodbami, sklenjenimi med investitorji in občino, se komunalni prispevki, ki jih investitor izvede v obliki vlaganj, obravnavajo kot namenski prihodki ter istočasno kot namenski odhodki.

Kapitalski prihodki

Na kontih skupine 72 – kapitalski prihodki se izkazujejo prihodki, pridobljeni iz naslova prodaje materialnega premoženja. Prodaja premoženja se izvaja na osnovi plana prodaje premoženja, ki ga potrdi Občinski svet. Od tega se planira pritok od prodaje osnovnih sredstev – stanovanj. Prihodke od prodaje stanovanj predstavljajo za leto 2007 tudi vplačila zapadlih obrokov kupnin od prodanih stanovanj po stanovanjskem zakonu.

Prihodki od prodaje zemljišč – ocena tega vira je podana na osnovi plana prodaje stavbnih zemljišč. Občinski svet odloča o prodajah posamično, na osnovi posamičnega programa prodaje premoženja, pripravljenega skladno z letnim programom prodaje.

Transforni prihodki

Prihodki v skupini 74 predstavljajo *transfer iz drugih javnih blagajn*, predvsem državnega proračuna ali proračunov drugih občin, in ne predstavljajo izvernih prihodkov proračuna. Prejeta sredstva se nanašajo na sofinanciranje tekočih in investicijskih obveznosti. Po vsebini so to namenska sredstva, ki jih občina pridobi preko razpisov ali drugih postopkov za pridobitev javnih sredstev.

Preko uspešnih prijav projektov za sofinanciranje na razpise Ministrstva za kulturo Občina Piran pričakuje v letu 2007 sredstva v višini 151.895 EUR.

Požarno takso ureja zakon o varstvu pred požarom in predstavlja enega izmed virov za financiranje nalog s področja požarnega varstva. Zbira se v državnem proračunu, del sredstev se odvaja občinam za izvrševanje zakonsko določenih nalog.

V tej skupini prihodkov so evidentirana sredstva *okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda* in *okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov* za leto 2007. Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih bo vir sredstev za izgradnjo kanalizacijskega sistema in čistilne naprave za Občino Piran, okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov pa bo uporabljena za financiranje projektov gospodarjenja z odpadki.

Odhodki

Pojem »proračun« je tesno povezan s pojmom javnih odhodkov države in državnih stroškov, oz. občine in občinskih stroškov, ki jih le-te potrebujejo zato, da lahko normalno funkcionirajo, da izpolnjujejo naloge, ki so jim zaupane, oz. ki so zaupane njenim organom (Pernek 1999, 15).

Pri pripravi in oblikovanju odhodkov proračuna upoštevamo institucionalno klasifikacijo (v kateri so prikazani nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskih proračunov), ekonomsko klasifikacijo in programsko klasifikacijo. Splošni del proračuna temelji na ekonomski klasifikaciji in se deli na tekoče odhodke, tekoče transferje, investicijske odhodke, investicijske transferje, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Tekoči odhodki

Ti odhodki zajemajo plačila, nastala zaradi *stroškov dela, stroškov materiala in drugih izdatkov za blago in storitve*. Skupina vključuje sredstva, izločena v rezerve. Med plačami in drugimi izdatki zaposlenim v občinski upravi in krajevnih skupnostih,

prispevki delodajalcev za socialno varnost in izdatki za blago in storitve se odhodki v največjem deležu nanašajo na delovanje občinskih organov in občinske uprave ter na prevzete pogodbene obveznosti za odškodnine. Poleg navedenega se v odhodke drugih operativnih odhodkov vključuje *stroške za prostorsko dokumentacijo in projektne naloge*.

Plačila *obresti od domačih kreditov* se nanašajo na predvidene obresti za kredit. Sredstva splošne proračunske rezervacije so predvidena za pokrivanje nepredvidenih izdatkov ali premalo planiranih sredstev.

Sredstva proračunske rezerve, ki deluje kot proračunski sklad, se odvajajo skladno z zakonom o javnih financah in se uporabljajo za namene, kot jih tudi predpisuje omenjeni zakon, in sicer po postopkih, ki jih predpisuje občinski odlok o proračunu.

V občini Piran je poleg splošnih rezerv oblikovan še en proračunski sklad, in sicer »Proračunski stanovanjski sklad«, ustanovljen z občinskim odlokom. Vsa sredstva, ki so predvidena v programu stanovanjskega sklada, se izkazujejo med tekočimi odhodki na kontih skupine 409.

Tekoči transferji

Skupina vključuje plačila, za katera plačniki v povračilo ne dobijo materiala ali storitve. Uporaba sredstev pri prejemniku mora biti tekoče ali splošne narave. Največji obseg transferjev se nanaša na programe družbenih dejavnosti in gospodarskih javnih služb.

Subvencije zasebnim podjetjem in zasebnikom vključujejo finančno podporo iz proračuna. Sredstva se nanašajo na subvencioniranje mestnega prometa na podlagi koncesijske pogodbe z izvajalcem storitve. Subvencije zasebnikom se pretežno nanašajo na subvencije v kmetijstvu, ribištvu ter na subvencioniranje obrestnih mer za prenovo fasad in subvencije najemnin.

Transferji posameznikom zajemajo vsa plačila, namenjena za tekočo porabo posameznikov, in predstavljajo delno ali polno nadomestilo za izdatke – socialno zavarovanje, varstvo nezaposlenih, regresiranje prevozov, doplačila za šolo v naravi, doplačila v splošnih in socialnih domovih, pogrebne, preživitveno varstvo kmetov, doplačila staršem za varstvo otrok v vrtcih.

Transferji neprofitnim organizacijam in ustanovam predstavljajo transferje javnim ali zasebnim institucijam, katerih cilj ni pridobitev dobička.

Drugi tekoči transferji predstavljajo plačila storitev javnim zavodom, javnim gospodarskim službam in drugim izvajalcem javnih služb, ki se financirajo iz proračuna. Po namenih uporabe so sredstva namenjena za sredstva za plače, prispevke in sredstva za izdatke za blago in storitve šolam, vrtcem, kulturnim in drugim zavodom. Nadalje so v tem sklopu predvidena sredstva za plačilo drugim izvajalcem javnih služb – npr. skupna raba.

Investicijski odhodki

Investicijski odhodki vključujejo plačila, namenjena pridobitvi ali *nakupu opredmetenih in neopredmetenih sredstev, premoženja, opreme, napeljav*, plačila in *transferje za načrte, novogradnje, investicijsko vzdrževanje in obnove zgradb* in drugih naprav. V tej skupino odhodkov je največ sredstev namenjenih za novogradnje, rekonstrukcije, v lanskem letu pa tudi za projektno dokumentacijo.

Odhodki iz tega naslova pomenijo povečanje realnega premoženja občine.

Investicijski transferji

Investicijski transferji vključujejo izdatke, ki predstavljajo nepovratna sredstva in so namenjena plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev za nakup ali gradnjo osnovnih sredstev, nabavo opreme in drugih osnovnih sredstev.

Večji investicijski transferji so *investicijski transferji neprofitnim organizacijam, investicijski transferji javnim podjetjem, ki so v lasti občine*, za gradnjo kanalizacij, vodovodov, za projekt regionalnega gospodarjenja z odpadki (namenska sredstva okoljske dajatve za odpadke) in drugi transferji javnim podjetjem, investicijski transferji krajevnim skupnostim in investicijski transferji javnim zavodom.

Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo prejeta vračila danih posojil in dana posojila, vračilo sredstev iz naslova danih posojil občanom, sredstva za kredite v stanovanjske namene, ki so bila občanom odobrena v letih 1993 in 1994.

Račun financiranja

Račun financiranja izkazuje odplačevanje dolgov in zadolževanje občine.

4 OCENA FINANČNIH POSLEDIC ZAKONA O FINANCIRANJU OBČIN ZA PRORAČUN OBČINE PIRAN

4.1 Vpliv novega Zakona o financiranju občin na višino lastnih sredstev za financiranje primerne porabe

Skladno z določbami Zakona o financiranju občin so prihodki občin razvrščeni med prihodke, ki se uporabljajo pri izračunu primerne porabe, in druge lastne prihodke občin, ki se v ta izračun ne uvrščajo.

Omenjena razmejitev prihodkov je pomembna, saj višina prihodkov, ki se všttevajo v izračun za primerno porabo, predstavlja enega od kriterijev za razvrstitev občin med dotirane oziroma občine, ki se financirajo same. Drugi kriterij za razvrstitev občin je primerna poraba, to je po predpisani metodologiji izračunan znesek, ki predstavlja stopnjo potrebnega financiranja, s katerim se zagotavlja izvajanje zakonskih in ustavnih obveznosti v posamezni občini.

Občina Piran z lastnimi prihodki zbere več sredstev, kot jih država določi z zneskom primerne porabe, zato se financira sama in ni prejemnica sredstev finančne izravnave.

Kljub temu, da se Občina Piran financira sama ter da ni prejemnica finančne izravnave, ne moremo reči, da novi Zakon o financiranju občin ne vpliva na proračun Občine Piran. Na podlagi 23. člena zakona o financiranju občin (Ur. l. RS št. 32/06 – UPB ZFO) je občinam kot neposredni lastni vir pripadalo 35 % dohodnine, in sicer v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v občini, in odmerjeno dohodnino v državi.

Zaradi spremembe Zakona o dohodnini se sredstva dohodnine na globalni ravni zmanjšuje. Samo zaradi tega bi po starem zakonu vse občine res dobile manj dohodnine (35 % od zbrane), zagotovo bi pa izpad občutile le tiste, ki so se do sedaj financirale same (iz lastnih sredstev), saj bi se ostalim občinam izpad pokrtil preko finančne izravnave.

Glavarina ne upošteva višino prispevane dohodnine v državni proračun po posameznih občinah. Dejansko prihaja do dvakratnega prerazporejanja sredstev od razvitejših do manj razvitih občin. Prvič zaradi metode izračuna primerne porabe in glavarine in drugič na podlagi tretjega odstavka 14. člena ZFO-1 v primeru več kot 15 % presežka ugotovljenega prihodka občine iz glavarine nad izračunano primerno porabo. Takšna ureditev preliva sredstva iz razvitejših občin v manj razvite občine.

Tabela 4.1 Pregled lastnih prihodkov občine Piran za obdobje 2002–2006 za potrebe izračuna obsega primerne porabe – brez krajevnih skupnosti v EUR

Vrsta prihodkov	Leto				
	2002	2003	2004	2005	2006
1 Dohodnina	5.243.148	5.729.240	6.172.688	6.539.075	7.072.801
2 Davek na dediščine in darila	38.203	87.218	69.133	147.863	93.949
3 Davek na dobitke od iger na srečo	8.609	20.956	36.292	12.352	12.260
4 Davek na promet nepremičnin	669.058	889.968	948.890	949.616	1.300.880
5 Upravne takse	68.098	53.568	60.462	59.214	47.730
6 Posebna taksa na igralne avtomate zunaj igralnic***	48.715	38.808	38.808	8.346	-
7 Davek od premoženja	36.384	46.833	50.121	59.794	62.936
8 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	794.099	894.859	1.461.538	1.499.120	1.869.613
9 Turistična taksa	751.890	741.224	811.062	1.145.381	1.327.729
10 Komunalne takse	108.997	158.054	229.202	151.323	131.572
11 Odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda*	27.166	-	-	-	-
12 Požarne takse	18.837	23.060	26.853	28.847	27.637
13 Koncesijske dajatve za prirejanje posebnih iger na srečo**	483.488	-	-	-	-
14 Denarne kazni in uzurpacija	49.462	55.258	105.550	148.519	139.276
15 Prihodki uprave	34.548	9.773	2.587	8.050	7.866
Skupaj	8.380.700	8.748.819	10.013.186	10.757.499	12.094.250
Primerna poraba izračun MF	5.462.949	5.909.164	6.227.838	6.850.939	7.133.075
Presežek lastnih virov	2.917.785	2.837.798	3.784.990	3.906.581	4.961.175

* Odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda so bile zakonsko ukinjene.

**Po spremembi zakona o igrah na srečo iz leta 2003, se ta vir ne všteva med lastne prihodke za izračun obsega primerne porabe.

*** Posebna taksa od iger na srečo se od marca 2005 ne obračunava več.

Vir: Občina Piran 2006a14

Iz tabele 4.1 je razvidno, da Občina Piran ima presežek sredstev nad ugotovljeno primerno porabo. V letu 2006, na podlagi starega Zakona o financiranju občin, je Občina Piran prejela 7.072.801 EUR dohodnine, skupni lastni prihodki so znašali 12.094.250

¹⁴ Podatki so preračunani po tečaju 1 EUR = 239,64 SIT.

EUR, kar pomeni da je ostvarila presežek lastnih virov nad primerno porabo v višini 4.961.175 EUR.

4.2 Izračun primerne porabe Občine Piran ter prihodek občine iz glavarine za leto 2006 (na podlagi ZFO-1)

Na podlagi novega Zakona o financiranju občin je izračun primerne porabe občin opredeljen v 13. členu ZFO-1. Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Elementi, ki vplivajo na njeno višino, so: povprečnina, število prebivalcev občine in korekcijski faktorji (površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, število od 15 let mlajših in od 65 let starejših prebivalcev).

Tabela 4.2 Izračun koeficientov Pi in Ci za leto 2006 za občino Piran na podlagi ZFO-1

Število prebivalcev Občine(Oi)	Površina občine (v km ²)		Pi	Površina občine (v km ²)		Ci
	skupna	na preb.		skupna	na preb.	
1	2	3=2/1	4	5	6=5/1	7
174.021	44,6	0,002563	0,254115	165,174	0,009492	0,596231

Vir: Vlade RS 2006.

Pi je razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca (Bratušek 2006). Površina celotne države na prebivalca je 0,010086 km².

Ci je razmerje med dolžino občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti) na prebivalca v posamezni občini in dolžino občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti) na prebivalca v celotni državi (Bratušek 2006). Dolžina lokalnih cest na prebivalca v celotni državi je 0,015920 km²

Tabela 4.3 Izračun koeficientov Mi in Si za leto 2006 za občino Piran

Mlajši od 15 let (0 do 14)	Starejši od 65 let (65 in več)	Št. Prebivalce v Občini (Oi)	Delež mladih prebival. v občini	Delež starih prebival. v občini	Mi	Si
1	2	3	4=1/3	5=2/3	6	7
1.977	2.943	17.402	0,1136	0,1691	0,7796	1,0794

Vir: Vlade RS 2006.

Mi je razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi. Povprečje deležev mlajših od 15 let v državi je 1,145729.

Si je razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotni prebivalstvu občine, in povprečjem teh deležev v državi. Povprečje deležev starejših od 65 let v državi je 0,156676.

Tabela 4.4 Izračun vsote korigiranih kriterijev za leto 2006 za občino Piran

Koeficient	0,06*Pi	0,13*Ci	0,16*Mi	0,04*Si	Vsota korigiranih kriterijev
1	2	3	4	5	6 = 1 do 5
0,61	0,015247	0,077510	0,124733	0,043176	0,870666

Vir: Vlade RS 2006.

Izračun vsote korigiranih kriterijev zajema vsoto korigiranih kriterijev, ki se upoštevajo za izračun primerne porabe občine. Primerna poraba občine je izračunana na podlagi fiksnega deleža, ki se ne korigira, in sicer v višini 0,61, ter spremenljivega deleža, ki se korigira s kriteriji Pi, Ci, Mi in Si. Kriterij Ci se upošteva s ponderjem 0,13, Pi s ponderjem 0,06, Mi s ponderjem 0,16 in Si s ponderjem 0,04.

Tabela 4.5 Izračun zneska PPi za leto 2006 (primerna poraba občine)

Vsota korigiranih kriterijev	Oi	PPi (v EUR)
1	2	3=1*P*2
0,870666	17.402	6.954.770

Vir: Vlade RS 2006.

Izračun zneska PPi (primerna poraba občine) zajame izračun primerne porabe za posamezno občino. Primerna poraba občine je izračunana kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine (P) in števila prebivalcev občine (Oi):

$$PPi = (0,61 + 0,13Ci + 0,06Pi + 0,16Mi + 0,04Si) * P * Oi$$

$$PPi = (0,61 + 0,07751 + 0,015247 + 0,124733 + 0,043176) * 459,02 * 17.402 =$$

$$= 0,870667 * 459,02 * 17.402$$

$$PPi = 6.954.770 \text{ EUR}$$

Tabela 4.6 Izračun prihodkov občin iz glavarine (Gli) za leto 2006 za občino Piran

Leto	Oi	Zmnožek Gl in Oi	PPi	Indeks raznolikosti občin (Iro)	Prihodek občine iz glavarine Gli
	1	2=1*Gl	3	4=3/2	5=2*(0,3+0,7*4)
2006	17.402	7.027.450	6.954.770	0,989657747	6.976.574

Razmerje med skupnimi prihodki in PPi	Skupni prihodki (pred znižanjem)	Razlika med skupnimi prihodki in PPi ¹⁶	50 % presežka skupnih prihodkov nad 15 % PPi	Prihodek občin iz glavarine (dohodnina)
6	7	8=7-3	9=(8-0,15*3)*0,5	10=5-9
147,20 %	11.998.023	5.043.253	2.521.626	4.454.948

Gli – je prihodek občine iz glavarine.

Gl – je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin in znaša za leto 2007 403,83 EUR in za leto 2008 427,69 EUR.

Iro – je indeks raznolikosti občine, izračunan po enačbi $PPi/Oi*Gl$.

SPP – skupna primerna poraba občin je vsota primernih porab vseh občin za posamezno proračunsko leto.

NUSZ – nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

DPO – davčni prihodki občin (21. člen starega ZFO).

Vir: Vlade RS 2006.

Izračun prihodkov občine iz glavarine zajema izračun prihodkov občine iz glavarine po naslednji enačbi

$$Gli = Oi * Gl * (0,3 + 0,7 * Iro).$$

Prihodek občine iz glavarine se izračuna tako, da se število prebivalcev v občini pomnoži z glavarino, ta zmnožek pa se korigira še z indeksom raznolikosti občin, pri čemer je indeks raznolikosti občin razmerje med primerno porabo občine in zmnožkom števila prebivalcev občine z glavarino. Indeks raznolikosti občin se upošteva v višini 70 %. Razmerje med skupnimi prihodki občine in primerno porabo občine pove, pri katerih občinah skupni prihodki za več kot 15 % presegajo primerno porabo.

¹⁵ Skupni prihodki so prihodki občine iz glavarine (Gli), NUSZ in DPO ($Gli + 60\%NUSZ + 100\%DPO$) za leto 2007

¹⁶ Prikazana samo pri občinah, pri katerih skupni prihodki za več kot 15 % presegajo primerno porabo.

Ugotovljeni presežek prihodka občine iz glavarine oziroma v prehodnem obdobju skupnih prihodkov občine nad 15 % primerne porabe občine se zmanjša za 50 % presežka. Za ugotovljeni znesek se zmanjša prihodek občine iz glavarine.

Tabela 4.7 Skupni prihodki Občine Piran za leto 2006

Prihodek občin iz glavarine (Dohodnina)	NUSZ 60 %	DPO 100 %	Skupni prihodki občin
1	2	3	4=1+2+3
4.454.948	1.121.767	3.139.576	8.716.291

NUSZ – Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča
DPO – Davčni prihodki občin (21. člen starega ZFO)

4.3 Primerjava prihodka občine Piran iz glavarine (dohodnine) na podlagi ZFO in ZFO-1

Sprememba financiranja občin ima za Občino Piran negativne finančne posledice, ki se glede na prej veljavno ureditev kažejo v znižanju lastnih sredstev za financiranje primerne porabe iz naslova dohodnine. Za občine, ki po prej veljavnem ZFO niso bile odvisne od sredstev finančne izravnave in so celo ustvarjale presežek sredstev nad ugotovljeno primerno porabo, bi bilo z vidika načela sorazmernosti med viri in nalogami občin lahko sporno le zmanjšanje obsega lastnih virov za financiranje primerne porabe v tolikšni meri, da bi morale manjkajoča sredstva za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog po novem sistemu financiranja občin nadomestiti s sredstvi finančne izravnave iz državnega proračuna.

Tabela 4.8 Primerjava primerne porabe in prihodka občine iz glavarine po ZFO in ZFO-1 za leto 2006 za občino Piran v EUR

	ZFO	ZFO-1
Primerna poraba	7.133.075	6.954.770
Prihodek občine iz glavarine	7.072.801	4.454.948

Vir: Občina Piran 2007a.

Po izračunanih sredstvih glavarine na podlagi novega zakona o financiranju občin bi Občina Piran v proračun za leto 2006 prejela 4.454.948 EUR odstopljenih virov iz državnega proračuna. V letu 2006 je na podlagi starega zakona o financiranju občin prejela dohodnino v višini 7.072.801 EUR in druge davke, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna kot prihodek iz naslova davka na promet nepremičnin, 2 % od DDV pri prodaji stavbnih zemljišč in pri prvi prodaji stanovanj in poslovnih prostorov.

Na podlagi navedenega je razvidno, da bi občina Piran, na podlagi izračuna glavarine po ZFO-1, v leto 2006 vstopila z izpadom finančnih sredstev iz naslova dohodnine (po novem je to pretežni del glavarine) v višini 2.617.853 EUR. Dohodnina oz. glavarina je vir prihodkov, ki so namenjeni financiranju nalog, ki oblikujejo obseg primerne porabe občin, tj. ugotovljen obseg sredstev za financiranje določenih nalog.

Občina bo sedaj namenjala bistveno več sredstev za naloge, ki so opredeljene v obsegu primerne porabe, kot jih določa izračun po zakonu. V preteklih letih je raven občinskih prihodkov dovoljevala organiziranje in izvajanje javnih služb na višji ravni, kot je sedaj izračunana po predpisanem obrazcu. Na podlagi teh ugotovitev in dejstva, da novi zakon namenja Občini Piran manj sredstev iz naslova glavarine, se bodo najbrž pojavile težave v financiranju obstoječega obsega javnih služb.

Občina Piran se je uvrščala v kategorijo občin (po starem zakonu o financiranju občin), ki jim je država sofinancirala le 10 % vrednosti projektov, v odvisnosti od višine dohodnine na prebivalca. Tudi pri razdelitvi sredstev za sofinanciranje investicij po 26. a členu prejšnjega ZFO (za regionalne razvojne programe) je bilo občini Piran izračunanih le 0,3 % skupnih sredstev.

Po določbah novega ZFO-1 bodo sredstva za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna med občine razdelila v odvisnosti od stopnje razvitosti občine, tako da bodo prednostno ocenjeni zahtevki občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti občine, ki se izračuna na podlagi predpisanih kazalnikov razvitosti bruto dodane vrednosti na zaposlenega (dohodnine na prebivalca, na število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva občine), ogroženosti občin (indeks staranja prebivalstva občine ter stopnje registrirane brezposelnosti in stopnje zaposlenosti na območju občine) in razvojnih možnosti občine (opremljenost občine s komunalno infrastrukturo, kulturno infrastrukturo, vključno s kulturnimi spomeniki, dostopnimi za javnost). Za določeno investicijo se občini lahko sofinancira do 100 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost. Občini se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

Novi zakon določa, da se pri izračunu glavarine upošteva samo določen delež (odstotek) nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ), davka na nepremičnine v višini upoštevanega NUSZ, davka na dediščine in darila, davka na dobitke od klasičnih iger na srečo, davka na promet nepremičnin in upravne takse občinskih uprav (v nadaljevanju: davčni prihodki občin). 38. člen ZFO-1 navaja, da se v prehodnem obdobju glavarina izračunava v skladu s prvim odstavkom 14. člena tega zakona, tako da se od skupne primerne porabe občin za leto 2007 odšteje za 60 % NUSZ ter za 100 % davčnih prihodkov.

Tabela 4.9 Primerjava prihodka iz glavarine po ZFO in ZFO-1 za sprejeti proračun 2007 za občino Piran v EUR

	ZFO	ZFO-1
Prihodek občine iz glavarine	7.351.085	6.555.383

Vir: Občina Piran 2007b in Sprejeti proračun Republike Slovenije 2007.

Na podlagi novega zakona o financiranju občin je Občina Piran v proračun za leto 2007 prejela 6.555.383 EUR odstopljenih virov iz državnega proračuna. Na podlagi navedenega je razvidno, da občina Piran v leto 2007 vstopa z izpadom finančnih sredstev iz naslova dohodnine (po novem je to pretežni del glavarine) v višini 795.702 EUR.

5 PREDSTAVITEV ODLOČBE O UGOTOVITVI USTAVNEGA SODIŠČA, DA SO ČLENI 8, 11, 14, 23 IN 38 ZFO-1 V NESKLADJU Z USTAVO

Po izračunih Ministrstva za finance so bile na podlagi predloga ZFO-1 Mestna občina Ljubljana, Občina Trzin, Občina Log-Dragomer in Občina Šempeter-Vrtojba (v nadaljevanju – predlagateljice) že vseskozi obravnavane kot občine, ki bodo imele izpad oz. ki bodo najbolj prizadete. Ker je nova zakonska ureditev financiranja občin predlagateljicam povzročila znižanje višine lastnih sredstev za financiranje primerne porabe glede na prej veljavni ZFO, so na Ustavnem sodišču vložile zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države. Ustavno sodišče je 31. maja 2007 opravilo javno obravnavo.

Za Občino Piran izračuni Ministrstva za finance niso izkazovali zmanjšanja virov financiranja. Dejansko zmanjšanje sredstev je občina zaznala šele po zaključku leta 2006. Po predhodno narejeni analizi zagotovo lahko rečemo, da novi izračun financiranja zmanjšuje lastne vire financiranja Občine Piran ter v letu 2007 izkazuje izpad sredstev.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Mestne občine Ljubljana ter občin Trzin, Log-Dragomer in Šempeter-Vrtojba, po opravljeni javni obravnavi 31. maja 2007 odločilo, da:

1. Členi 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 (Ur. l. RS št. 123/06) so v neskladju z Ustavo.
2. Členi 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo.
3. Državni zbor mora ugotovljene neskladnosti iz 1. točke izreka odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Odločba o ugotovitvi, da so členi 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo, in da členi 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo, je objavljena v Uradnem listu RS št. 101 5. novembra 2007.

Izpodbijane določbe naj bi bile v neskladju z 9. členom Evropske listine lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Ur. l. RS št. 57/96, MP št. 15/96 – MELLIS) in s 14., 138. in 142. členom Ustave. Členi 8, 11, 12, 13 in 14 ZFO-1 naj bi bili tudi v nasprotju z 2. in 10. členom Ustave (Odločba o ugotovitvi, da so členi 8, 11, 14, 23, in 38 ZFO-1 v neskladju z ustavo, 2007).

Mnenje predlagateljic

Predlagateljice menijo, da je zakonodajalec s tem, ko je ZFO-1 preobrazil neposreden lastni vir občin iz naslova dohodnine v odstopljena lastna sredstva občin iz državnega proračuna (ki so v 8. členu ZFO-1 opredeljena kot edini vir, namenjen financiranju primerne porabe), protiustavno posegel tako v 138. člen kakor tudi v 142. člen Ustave. Po mnenju predlagateljic namreč odstopljenih lastnih sredstev ni mogoče

šteti za lastne vire v smislu 142. člena Ustave. Ker naj bi izpodbijana ureditev občinam odvzela neposredne lastne vire financiranja in ker občine ne morejo vplivati na izračun primerne porabe ter izračun glavarine oziroma višino odstopljenih lastnih virov, je po mnenju predlagateljic protiustavno poseženo v njihovo finančno avtonomijo, ki zagotavlja materialno podlago za samoupravno delovanje lokalnih skupnosti ter njihovo neodvisnost v razmerju do države. Načinu izračuna primerne porabe pa očitajo, da ne upošteva v zadostni meri lastnosti in potreb posameznih lokalnih skupnosti.

Predlagateljice očitajo tudi, da zakon nima meril za določanje sredstev za sofinanciranje investicij v občinah. Očitajo tudi neskladje drugega odstavka 11. člena ZFO-1 z Ustavo. Menijo, da je ureditev, ki vladi omogoča, da z uredbo določa tako metodologijo kakor tudi naloge, ki so podlaga za obračun in višino sredstev, ki jih občina prejme, v neskladju z načelom pravne varnosti (2. člen Ustave) ter z legalitetnim načelom (drugi odstavek 120. člena Ustave), saj občine postavlja v odvisnost od vsakokratne izvršilne veje oblasti (Odločba o ugotovitvi, da so člani 8, 11, 14, 23, in 38 ZFO-1 v neskladju z ustavo, 2007).

Mnenje državnega zbora in Vlade

Državni zbor v odgovoru zatrjuje, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo. Navaja, da se po zakonu odstopljeni prihodki državnega proračuna štejejo za lastne vire. Med lastnimi viri, ki so neposredni prihodek občinskega proračuna, in odstopljenimi lastnimi viri naj bi bila edina razlika ta, da so odstopljeni viri tisti primarni prihodek državnega proračuna, katerega del se odstopi občinam. Ugotavlja, da so po izračunih Ministrstva za finance predlagateljice med tistimi občinami, katerih prihodki presegajo za njihovo občino ugotovljeni obseg primerne porabe, kar naj bi pomenilo, da so finančni viri predlagateljic sorazmerni nalogam, ki jih morajo opravljati, in zato ustrezni, čeprav manjši od pričakovanih. Navaja tudi, da izračuni kažejo povečano stopnjo lastnega financiranja občin, torej povečano stopnjo finančne samostojnosti občin, kot je bila v prejšnjem zakonu. Državni zbor pritrjuje očitku, da v izpodbijanih določbah 21., 22. člena ZFO-1 niso določeni kriteriji za sofinanciranje investicij v občinah, vendar pa po njegovem mnenju to ne pomeni, da gre za neurejenost področja na zakonski ravni.

Vlada meni, da novi način razporeditve prihodkov iz dohodnine v celoti uveljavlja določbo petega odstavka 9. člena MELLS, to je zagotovitev finančne izravnave ali drugih ustreznih ukrepov za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena finančno šibkejših lokalnih skupnosti.

Navaja, da je sofinanciranje investicij iz državnega proračuna glede na prejšnjo ureditev bistveno spremenjeno. Vgrajeni so ukrepi za spodbujanje skladnejšega razvoja. Pri sofinanciranju naj bi šlo za izvrševanje državnega proračuna, za kar so odgovorni Vlada in ministrstva. Zato naj bi predpisi ministra določili kriterije za sofinanciranje

investicij na posameznem področju, pri tem naj bi bila obvezno upoštevana stopnja razvitosti občine.

Vlada v gradivu k predlogu ZFO-1 uvodoma navaja okoliščine, iz katerih je izhajala pri pripravi novega modela financiranja občin. Navaja, da je velika večina občin pred spremembo sistema njihovega financiranja potrebovala finančno izravnavo za financiranje primerne porabe. Te občine niso uporabile vseh zakonskih možnosti za uvedbo davkov ali drugih javnih dajatev in so svoj razvoj v celoti financirale s sredstvi, ki so jih prejemale iz državnega proračuna. Občine so si tudi prizadevale zmanjšati delež lastnih prihodkov za financiranje primerne porabe, saj so na ta način povečale delež državne finančne izravnave. Na drugi strani pa občine (med njimi tudi Mestna občina Ljubljana, Občina Trzin, Občina Šempeter-Vrtojba), ki so ustvarile presežke lastnih sredstev za financiranje primerne porabe, teh niso prenašale v državni proračun, temveč so presežki sredstev ostali njim (Odločba o ugotovitvi, da so členi 8, 11, 14, 23, in 38 FZO-1 v neskladju z ustavo, 2007).

Presoja, Ustavnega sodišča, skladnosti 8, 11, 14, 23 in 38 člena ZFO-1 z Ustavo

– Presoja 8. in 14. člena

Po izpodbijanem 8. členu ZFO-1 so viri financiranja primerne porabe tudi prihodki iz dohodnine in drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna. Ti prihodki pa se na podlagi tretjega odstavka 8. člena ZFO-1 štejejo za lastne vire. S tem, ko je zakonodajalec v tretjem odstavku 8. člena ZFO-1 določil, da odstopljeni viri štejejo za lastna sredstva občin, je očitno izhajal iz dejstva, da gre za sredstva državnega proračuna. Glede na to je treba presoditi, ali se sredstva iz dohodnine in drugih davkov, ki se zberejo v državnem proračunu in razdelijo občinam na podlagi zakonsko določenih kriterijev, neodvisno od tega, koliko teh sredstev izvira z območja posamezne občine, lahko štejejo za lastne vire občin v smislu 142. člena Ustave. Odstopljeni viri namreč niso tisti viri, ki jih občina ustvari sama, in jih za to ni mogoče šteti za lastna sredstva občin. Tak sistem ustvarja pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave, ter zahtevo po funkcionalnosti samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da je 8. člen ZFO-1 v neskladju z navedenima določbama Ustave.

14. člen ZFO-1, ki opredeljuje glavarino in metodo za izračun prihodka posamezne občine iz naslova glavnine, podrobneje opredeljuje način izvajanja 8. člena ZFO-1 ter s tem način odstopanja sredstev državnega proračuna iz dohodnine občinam za financiranje primerne porabe. Ker 14. člen ZFO-1 določa le način razporejanja (in prerazporejanja) odstopljenih državnih sredstev iz 8. člena ZFO-1, je posledično zaradi ugotovitve neskladja 8. člena ZFO-1 s 142. členom Ustave tudi sam v neskladju s 142. členom Ustave.

– Presoja 11. člena

Prvi odstavek 11. člena ZFO-1 določa zgolj posamezna področja v pristojnosti občin, glede katerih se bodo naloge in stroški njihovega financiranja upoštevali pri ugotavljanju primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, pri tem pa teh nalog vsebinsko določneje ne opredeli. Uredbi iz drugega odstavka 11. člena ne daje zadostne, jasne in vsebinske zakonske podlage za določitev nalog, katerih stroški se upoštevajo, ter določitev metodologije za izračun povprečnine. Zato je prvi odstavek 11. člena ZFO-1 v neskladju z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave).

– Presoja 23. člena

Predlagateljice izpodbijani ureditvi očitajo, da ne ureja meril za določanje sredstev za sofinanciranje investicij v občinah ter da zakon ne vsebuje meril pri dodeljevanju sredstev za financiranje investicij oziroma dodeljevanju sredstev za druge namene (regionalne spodbude, spodbude ministrstev na področju dela idr.), ki jim daje podlago 23. člen ZFO-1. Iz te določbe izhaja, da merila za dodeljevanje sredstev za sofinanciranje investicij iz 21. člena ZFO-1 določajo s pravilniki minister, pristojen za lokalno samoupravo, ter ministri, pristojni za posamezna področja. Zato je ureditev, ki občinam v razmerju do države glede vprašanj, ki se nanašajo na njihovo financiranje, ne zagotavlja jasnega pravnega položaja, v neskladju z 2. členom Ustave. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave med drugim zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno. Ker je zakonodajalec opustil določitev zakonske podlage za delo izvršilne oblasti, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani 23. člen ZFO-1 v neskladju z načelom legalitete (drugo odstavka 120. člena Ustave).

– Presoja 38. člena

Izpodbijani 38. člen ZFO-1 med vire za izračun glavarine v prehodnem obdobju vključuje tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) in davčne prihodke občin (davek na dediščine in darila, davki na dobitke od klasičnih iger na srečo, davki na promet nepremičnine in upravne takse občinskih uprav) iz 21. člena ZFO. Zato upoštevanje teh virov v izračunu sredstev za primerno porabo v prehodnem obdobju za te občine (tudi za predlagateljice) povzroči še dodatno znižanje sredstev iz naslova glavarine (dohodnine) in s tem tudi dodatno zmanjšanje lastnih virov za financiranje nalog, ki so jih določile same.

Ne glede na obstoj razlogov za takšno zmanjšanje sredstev Ustavno sodišče ugotavlja, da pri takšni ureditvi prehodnega obdobja ni razvidno, da bi zakonodajalec upošteval tudi planirane in že začete projekte občin v zvezi s pričakovanimi razpoložljivimi sredstvi, do katerih so bile upravičene na podlagi prej veljavne ureditve po ZFO. Zato je z izpodbijanim 38. členom ZFO-1 zakonodajalec v prehodnem obdobju posledično prekomerno posegel v lastne vire občin in s tem v neskladju z načelom zaupanja v pravo posegel v njihov pravni položaj. Zato je izpodbijana določba 38. člena

*Predstavitev odločbe o ugotovitvi ustavnega sodišča, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1
v neskladju z ustavo*

ZFO-1 v neskladju z 2. členom Ustave (Odločba o ugotovitvi, da so člani 8, 11, 14, 23,
in 38 FZO-1 v neskladju z ustavo, 2007).



6 SKLEP

Financiranje občin je bilo najprej urejeno z Zakonom o financiranju občin (Ur. l. RS št. 80/94), ki je bil sprejet leta 1994 kot začasni zakon, ki je temeljil na takrat še veljavnem starem sistemu javnih financ in ni bil usklajen z ustavnimi načeli lokalne samouprave in načeli MELLs. Čeprav začasen, je zakon obveljal v nespremenjenem besedilu vse do avgusta 1998, ko je bila sprejeta njegova prva sprememba (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin, Ur. l. RS št. 56/98). Ratificirana mednarodna pogodba MELLs je postala sestavni del pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji marca 1997. To je pomenilo, da je bilo treba s spremembami zakona slediti načelom financiranja lokalnih skupnosti, ki jih določa 9. člen MELLs. Vendar je bilo to storjeno le deloma.

Do 1. januarja 2007 ni bilo pomembnejših sprememb glede virov financiranja občin. Spremenilo se je samo razmerje delitve prihodkov od dohodnine med državo in občinami, in sicer od 30 odstotkov na 35 odstotkov, ključ delitve sredstev med posamezne občine pa je ostal enak. Posamezna občina je bila upravičena do prihodkov od dohodnine, pobrane na njenem območju. Hkrati je zakon določil, da imajo občine, ki z lastnimi prihodki ne bi mogle financirati svojih nalog, pravico do sredstev finančne izravnave.

Pri izvajanju zakona so se pokazale pomembne slabosti sistema financiranja občin. Porazdelitev prihodkov od dohodnine je bila brez utemeljenih razlogov nesorazmerna z nalogami oziroma stroški občin, ker ni zagotavljala enakih izhodiščnih možnosti za financiranje nalog občin, ki so jih občine na podlagi zakona dolžne zagotavljati državljanom.

Novi Zakon o financiranju občin – ZFO-1 (Ur. l. RS št. 123/06) je zato moral urediti za vse občine enak sistem financiranja s ciljem zagotavljanja državljanom enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov v občinah ter hkrati zagotoviti sorazmernost nalog občin z viri financiranja ter večjo avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev in pri njihovi porabi.

Za proračun Občine Piran novi Zakon o financiranju občin prinaša negativne finančne posledice (kot tudi ostalim občinam, ki so se same financirale), ki se glede na prej veljavno ureditev kažejo v znižanju lastnih sredstev za financiranje primerne porabe iz naslova dohodnine.

V letu 2006 je na podlagi starega zakona o financiranju občin Občina Piran prejela dohodnino v višini 7.323.730 EUR in druge davke, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna kot prihodek iz naslova davka na promet nepremičnin, 2 % od DDV pri prodaji stavbnih zemljišč in pri prvi prodaji stanovanj in poslovnih prostorov. Po izračunu sredstev glavarine na podlagi novega zakona o financiranju občin bi za leto 2006 prejela 4.454.948 EUR odstopljenih virov iz državnega proračuna. Na podlagi

naše analize je razvidno, da bi Občina Piran, na podlagi izračuna glavarine po ZFO-1, v leto 2006 vstopila z izpadom finančnih sredstev iz naslova dohodnine v višini 2.617.853 EUR. Dohodnina oz. po novem glavarina je vir prihodkov, ki so namenjeni financiranju nalog, ki oblikujejo obseg primerne porabe občin, tj. ugotovljen obseg sredstev za financiranje določenih nalog. V preteklih letih je višina občinskih prihodkov dovoljevala organiziranje in izvajanje javnih služb na višji ravni, kot je sedaj izračunana s predpisanim obrazcem. Na podlagi teh ugotovitev in dejstva, da novi zakon namenja občini Piran manj sredstev iz naslova glavarine, se bodo najbrž pojavile težave v financiranju obstoječega obsega javnih služb. Po določbah novega ZFO-1 bodo sredstva za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna med občine razdeljena v odvisnosti od stopnje razvitosti občine tako, da bodo prednostno ocenjeni zahtevki občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti občine in z omejenimi razvojnimi možnostmi. Občini se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

Mestna občina Ljubljana, Občina Trzin, Občina Šempeter-Vrtojba in Občina Log-Dragomer so vložile zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin (ZFO-1).

Ustavno sodišče je o zahtevi odločilo z odločbo U-I-24/07-66 (Ur. l. RS št. 101/07). Ugotovilo je, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 Zakona o financiranju občin v neskladju z Ustavo ter da mora Državni zbor ugotovljene neskladnosti odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu RS. Ustavno sodišče poudarja, da mora zakonodajalec občinam najprej neposredno in primarno zagotoviti dovolj obsežne lastne vire za pridobivanje sredstev za financiranje svojih nalog.

Vlada Republike Slovenije je 7. februarja 2008 določila besedilo predloga zakona o spremembah in dopolnitvah ZFO-1 in ga predložila Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po rednem zakonodajnem postopku. Ta zakon s spremembami in dopolnitvami začne veljati petnajsti dan po objavi, uporabljal pa se bo od 1. januarja 2009.

LITERATURA

- Bratušek, Alenka. 2006. *Primerna poraba občin, prihodek občin iz glavarine in finančna izravnava za leti 2007 in 2008*. [Http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/dopis_izracunPP-DOH-FI-07-08.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/dopis_izracunPP-DOH-FI-07-08.pdf) (marec 2008).
- Čok, Mitja, Tine Stanovnik, Andreja Cirman, Valentina Prevolnik Rupel in Mojimir Mrak. 2007. *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Dolenc, Primož. 2006. Analiza (ne)vzdržnosti javnih financ v Sloveniji. *Naše gospodarstvo* 52 (1/2): 3–10.
- Lavtar, Roman. 2005a. Financiranje občin. *Pravna praksa* 24 (27): 6–8.
- Občina Piran. 2007. *Letno poročilo o realizaciji prihodkov in odhodkov Občine Piran za leto 2006*. Poslovni dokumenti, Občina Piran.
- Občina Piran. 2007a. *Obrazložitev proračuna Občine Piran za leto 2007*. Poslovni dokumenti, Občina Piran.
- Pernek, Franc, Bojan Škof, Aleš Kobal, Uroš Rožič. 1999. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Pravna fakulteta
- Stanovnik, Tine. 2004. *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Žibert, Franc. 2001. *Uvod v finančno vedo in politiko*. Ljubljana. ČZ Uradni list Republike Slovenije
- Žibert, Franc. 1993. *Teorija javnih financ*. Ljubljana. ČZ Uradni list RS

VIRI

- Odločba o ugotovitvi, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z ustavo. *Uradni list RS*, št. 101/2007.
- Odlok občinskega sveta Občine Piran. *Uradne objave*, št. 101/2007.
- Statut Občine Piran. *Uradne objave*, št. 46/2007.
- MF RS. 2007. *Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2007*. [Http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun.htm](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun.htm) (marec 2007).
- Statistični urad RS. *Prebivalstvo občine*. [Http://www.stat.si/tema_demografsko_prebivalstvo.asp](http://www.stat.si/tema_demografsko_prebivalstvo.asp) (januar 2008).
- Council of Europe. 2000. Structure and operation of lokal and regional democracy. [Http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation) (januar 2008).
- Vlada RS. 2006. *Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1)*. Delovno gradivo za obravnavo v Državnem zboru RS.
- Zakon o financiranju občin (uradno prečiščeno besedilo) (ZFO-UPB1). *Uradni list RS*, št. 32/2006.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1). *Uradni list RS*, št. 123/2006.
- Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008 (ZIPRS0708). *Uradni list RS*, št. 126/2006.

Literatura

Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS*, št. 97/1999.

PRILOGE

Priloga 1 Splošni del proračuna Ob čine Piran za leto 2007



SPLOŠNI DEL PRORAČUNA OBČINE PIRAN ZA LETO 2007

Konto	BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV PRORAČUNA	
I	PRIHODKI (70+71+72+73+74)	22.124.259
	TEKOČI PRIHODKI (70+71)	22.124.259
70	DAVČNI PRIHODKI (700+703+704)	10.051.711
700	DAVKI NA DOHODEK IN DOBIČEK	6.555.383
703	DAVKI NA PREMOŽENJE	2.752.045
704	DOMAČI DAVKI NA BLAGO IN STORITVE	1.744.283
71	NEDAVČNI PRIHODKI (710+711+712+713+714)	6.802.607
710	UDELEŽBA NA DOBIČKU IN DOHODKI OD PREMOŽENJA	1.770.476
711	TAKSE IN PRISTOJBINE	50.075
712	DENARNE KAZNI	83.459
713	PRIHODKI OD PRODAJE BLAGA IN STORITEV	3.338
714	DRUGI NEDAVČNI PRIHODKI	4.895.259
72	KAPITALSKI PRIHODKI (720+722)	1.952.929
720	PRIHODKI OD PRODAJE OSNOVNIH SREDSTEV	1.744.283
722	PRIHODKI OD PRODAJE ZEMLJIŠČ IN NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	208.646
73	PREJETE DONACIJE (730)	16.535
730	PREJETE DONACIJE IZ DOMAČIH VIROV	16.535
74	TRANSFERNI PRIHODKI (740+741)	2.300.477
740	TRANSFERNI PRIHODKI IZ DRUGIH JAVNOFINANČNIH INSTITUCIJ	2.091.831
741	PREJETA SRED. IZ DRŽAVNEGA PRORAČ. IZ SREDSTEV EU	208.646
II	ODHODKI (40+41+42+43)	34.815.272
40	TEKOČI ODHODKI (400+401+402+403+409)	8.915.649
400	PLAČE IN DRUGI IZDATKI ZAPOSLENIM	1.764.825
401	PRISPEVKI DELODAJALCEV ZA SOCIALNO VARNOST	271.135
402	IZDATKI ZA BLAGO IN STORITVE	3.178.138
403	PLAČILA DOMAČIH OBRESTI	20.865
409	REZERVE	3.680.686
41	TEKOČI TRANSFERJI (410+411+412+413)	8.737.279
410	SUBVENCIJE	440.662
411	TRANSFERJI POSAMEZNIKOM IN GOSPODINJSTVOM	2.909.161
412	TRANSFERJI NEPROFITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	1.391.971
413	DRUGI TEKOČI DOMAČI TRANSFERJI	3.995.485
42	INVESTICIJSKI ODHODKI (420)	14.653.624

Priloga 1

420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	14.653.624
43	INVESTICIJSKI TRANSFERJI (431+432)	2.508.720
431	INVESTICIJSKI TRANSFERJI PRAVIM IN FIZIČNIM OSEBAM, KI NISO PRORAČUNSKI UPORABNIKI	1.095.811
432	INVESTICIJSKI TRANSFERJI PRORAČUNSKIM UPORABNIKOM	1.412.909
III	PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI (1.0 – 2.0)	12.691.013

B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB		
IV	PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV (750+751)	25.038
750	PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL	25.038
V	DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV (440+441)	
440	DANA POSOJILA	
441	POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV IN NALOŽB	
VI	PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (4.0 - 5.0)	25.038

C. RAČUN FINANCIRANJA		
VII	ZADOLŽEVANJE (500)	1.690.035
500	DOMAČE ZADOLŽEVANJE	1.690.035
VIII	ODPLAČILA DOLGA (550)	160.378
550	ODPLAČILA DOMAČEGA DOLGA	160.378
IX	SPREMEMBA SREDSTEV NA RAČUNIH (1.0 + 4.0 + 7.0 - 2.0 - 5.0 - 8.0)	-11.136.318
X	NETO ZADOLŽEVANJE (7.0 - 8.0)	1.529.657
XI	NETO FINANCIRANJE (6.0 + 7.0 - 8.0 - 9.0 = -3.0)	12.691.013