

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Diplomska naloga

VPLIV OBČINE NA
PRORAČUNSKE PRIHODKE –
OBČINA TOLMIN

Nataša Humar

Koper, 2008

Mentor: doc. dr. Primož Dolenc



POVZETEK

Finančna avtonomija predstavlja pomembno komponento lokalne samouprave, saj le svobodno razpolaganje s finančnimi viri omogoča njeno udejanjanje v praksi. Finančna avtonomija slovenskih občin se udejanja na podlagi finančnih virov, ki so občinam zagotovljeni z zakonom. Analiza prihodkov Občine Tolmin v letu 2007 pokaže, da je večina prihodkov občin pravno regulirana na ravni države. Pripadnost sredstev iz določenega vira občinam, dejavniki vpliva na njihovo višino in način njihovega zbiranja so predpisani z zakonom, kar omejuje ali celo izključuje možnost vpliva občine na realizacijo teh prihodkov, zaradi česar je vprašljiva tudi njihova finančna avtonomija.

Ključne besede: lokalna samouprava, lokalna skupnost, občina, Občina Tolmin, prihodki občine, proračun občine, financiranje občin, javne finance

SUMMARY

Financial autonomy represents a crucial component of local self-government since only free use of financial resources allows its fulfilment. Municipalities' financial autonomy in Slovenia is guaranteed by statutorily defined funds. Analysis of budget revenues of the Municipality of Tolmin collected in 2007 shows, that most of the funds from which revenue is acquired, factors influencing its amount and methods of its collection are determined and regulated by state laws. For this reason financial autonomy of Slovene municipalities can be seriously questioned.

Key words: local self-government, local community, municipality, municipality of Tolmin, municipal revenue, municipal budget, municipal financing, public finance

UDK: 352:336.5(043.2)



VSEBINA

1	Uvod	1
2	Definicije temeljnih pojmov	5
2.1	Samoupravnost.....	5
2.2	Lokalna skupnost	5
2.3	Lokalna samouprava	7
2.4	Finance, javne finance, lokalne javne finance	9
2.5	Proračun	11
3	Lokalna samouprava v Sloveniji.....	13
3.1	Zgodovinski razvoj.....	13
3.2	Pravna ureditev.....	14
3.3	Lastnosti, naloge in organizacijska struktura	17
4	Financiranje lokalnih skupnosti.....	21
4.1	Premoženje občine	22
4.2	Določanje in financiranje primerne porabe občin.....	23
4.2.1	Pojem primerna poraba občine	23
4.2.2	Povprečnina	23
4.2.3	Izračun primerne porabe občine	24
4.2.4	Glavarina in prihodek občine iz naslova glavarine.....	25
4.2.5	Finančna izravnava	25
4.2.6	Dodatno sofinanciranje nalog, programov in investicij občin.....	26
4.3	Viri financiranja občine.....	27
4.3.1	Lastni davčni viri občine	27
4.3.2	Drugi lastni viri.....	28
4.3.3	Odstopljeni viri	28
4.3.4	Občinske takse	28
4.4	Zadolževanje	28
4.5	Finančna avtonomija – eden od temeljev samostojnosti.....	29
4.6	Občinski proračun	30
4.6.1	Vloga in pomen občinskih proračunov	30
4.6.2	Priprava občinskih proračunov	31
4.6.3	Sprejemanje občinskih proračunov.....	32
4.7	Sestavni deli proračuna	34
4.7.1	Splošni del proračuna	34
4.7.2	Posebni del proračuna.....	35
4.7.3	Načrt razvojnih programov.....	35
5	Prihodki Občine Tolmin	37
5.1	Struktura prihodkov Občine Tolmin v letu 2007	37

5.2	Davčni prihodki.....	38
5.2.1	Davki na dohodek in dobiček	38
5.2.2	Davki na premoženje	39
5.2.3	Domači davki na blago in storitve	43
5.3	Nedavčni prihodki.....	49
5.3.1	Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja.....	49
5.3.2	Takse in pristojbine.....	54
5.3.3	Globe in druge denarne kazni	55
5.3.4	Prihodki od prodaje blaga in storitev	57
5.3.5	Drugi nedavčni prihodki.....	58
5.4	Kapitalski prihodki.....	62
5.4.1	Prihodki od prodaje osnovnih sredstev.....	62
5.4.2	Prihodki od prodaje zemljišč in neopredmetenih dolgoročnih sredstev	63
5.5	Prejete donacije	64
5.6	Transforni prihodki.....	65
5.6.1	Transforni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij	65
5.6.2	Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU.....	80
5.7	Prejeta sredstva iz Evropske unije.....	81
6	Sklep.....	83
	Literatura	87
	Viri	88

PONAZORILA

Tabela 5.1	Prihodki Občine Tolmin v letih 2006 in 2007 po skupinah.....	37
Tabela 5.2	Sredstva, prejeta iz državnega proračuna za investicije v letu 2007	67

KRAJŠAVE

ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
Iro	Indeks raznolikosti občine
IRO	Indeks razvojne ogroženosti
MELLS	Evropska listina lokalne samouprave
SVLR	Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
ZDO	Zakon o davkih občanov
ZDPN-2	Zakon o davku na promet nepremičnin
ZFO-1	Zakon o financiranju občin, ki je v veljavo stopil 1. januarja 2007
ZFO-UPB1	Zakon o financiranju občin, ki je veljal do 31. decembra 2006
ZGO	Zakon o graditvi objektov
ZJF	Zakon o javnih financah
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZOPNN	Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZSZ	Zakon o stavbnih zemljiščih
ZUT	Zakon o upravnih taksah
ZVO-1	Zakon o varstvu okolja

1 UVOD

Glavna naloga občine kot temeljne lokalne skupnosti je zastopanje in uresničevanje skupnih, javnih interesov prebivalcev na tem območju ter zadovoljevanje njihovih skupnih, javnih potreb. Vsaka občina razpolaga z določenim obsegom finančnih virov, ki pa glede na vse interese in potrebe, ki v lokalnem okolju obstajajo in za katere občani želijo, da se uresničijo oziroma zadovoljijo z občinskimi sredstvi, praviloma ne zadostujejo. Ker gre za nesorazmerje med povpraševanjem (želje, potrebe in interesi občanov) na eni in ponudbo (možnosti – tudi finančne – občine, da jih uresniči) na drugi strani, lahko trdimo, da temeljni ekonomski problem obstaja tudi na »trgu« zagotavljanja lokalnih javnih dobrin ter zadovoljevanja potreb in uresničevanja interesov lokalne skupnosti. Delno korekcijo tega nesorazmerja predstavlja finančna izravnava, ki jo tistim občinam, ki s prihodki iz glavarine ne dosežajo primerne porabe, zagotavlja država.

Relativno slab gmotni položaj velikega dela slovenskih občin je bil predmet številnih razprav v času priprave in sprejemanja novega Zakona o financiranju občin v letu 2006. Iz izračuna primerne porabe občin za leto 2006, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, je mogoče ugotoviti, da primerne porabe¹ v tem letu ni dosegalo kar 91 % občin, na podlagi česar je mogoče trditi, da bi kar 91 % občin, če nebi prejele finančne izravnave, ne uspelo zagotavljati funkcij in izvajati nalog, ki so v njihovi pristojnosti (Vlada Republike Slovenije 2006). Z novim Zakonom o financiranju občin (ZFO-1), ki je stopil v veljavo 1. januarja 2007, je bil dotedanji model financiranja občin precej spremenjen. Z uveljavitvijo novega modela je od skupno 210 občin, kolikor jih je trenutno v Sloveniji, v prvem letu po uvedbi, ne da bi se znižal povprečni obseg primerne porabe, finančno izravnavo iz državnega proračuna prejelo le 106 občin, kar predstavlja le dobrih 50 % (Vlada Republike Slovenije 2007). Nujna potrebnost sredstev, prejetih od države, za izvajanje temeljnih nalog postavlja občine, ki finančno izravnavo prejemajo, v položaj odvisnosti, zaradi česar je njihova ustavno zagotovljena neodvisnost omejena.

S problemom nedoseganja primerne porabe se srečuje tudi občina Tolmin. Po izračunih Ministrstva za finance Občini Tolmin za leto 2007 iz državnega proračuna pripada kar 390.391 EUR finančne izravnave (Vlada Republike Slovenije 2007). Brez teh sredstev bi občina Tolmin v letu 2007 ne realizirala tolikšnega skupnega obsega prihodkov, s katerim bi po kriterijih, določenih s strani države, in glede na definicijo pojma primerne porabe lahko korektno izvajala svoje naloge.

Z analizo, ki bo opravljena v tem delu, želimo na primeru občine Tolmin ugotoviti, ali sistem financiranja občin, kot je uveljavljen v Republiki Sloveniji, tem zagotavlja

¹ Od takrat obstoječih 193 občin jih le 17 ni prejelo finančne izravnave iz proračuna Republike Slovenije (Vlada Republike Slovenije 2006).

finančno neodvisnost, ki predstavlja komponento neodvisnosti lokalne samouprave od državne oblasti, kot jo predpisuje Ustava Republike Slovenije, s tem pa tudi uresničevanje načel samostojnosti in samofinanciranja, kot ju predvideva tudi Evropska listina lokalne samouprave (MELLS). Podati želimo opredelitve temeljnih pojmov s področja lokalne samouprave in njenega financiranja, opisati sistem lokalne samouprave v Sloveniji in predstaviti temeljno enoto, preučiti model financiranja občin v Sloveniji ter analizirati vire financiranja oziroma prihodke Občine Tolmin v proračunskem letu 2007, ugotoviti dejavnike, od katerih je odvisna njihova višina in preučiti, na kakšen način lahko občina (če sploh) na te dejavnike vpliva in s tem povečuje obseg svojih prihodkov. Na podlagi ugotovitev bo tako mogoče potrditi oziroma zavrniti naslednje hipoteze:

Hipoteza št. 1. Zagotavljanje finančne neodvisnosti enot lokalne samouprave je eden ključnih pogojev za dejansko izvajanje modela lokalne samouprave, v katerem lahko lokalne skupnosti v okviru svojih pristojnosti suvereno izvajajo svoje naloge.

Hipoteza št. 2. Slovenski model lokalne samouprave zagotavlja temeljnim enotam lokalne samouprave zadostni obseg sredstev za izvajanje nalog.

Hipoteza št. 3. Občine imajo možnosti vplivati na višino prihodkov, s čimer je znotraj okvira ustavnih in zakonskih določil zagotovljena popolna neodvisnost, popolna samoupravnost na lokalni ravni.

Dosega prej navedenih ciljev, ki predstavlja osnovo za potrditev oziroma zavrnitev hipotez, temelji na metodi analize primarnih in sekundarnih virov, ki obravnavajo isto ali sorodno problematiko, s poudarkom na preučevanju strokovne literature in področne zakonodaje, ki ureja lokalno samoupravo in njeno financiranje. Za potrebe analize primera, ki bo temeljila predvsem na metodah opisovanja in razčlenjevanja, je pojem lokalna samouprava uporabljan v pomenu in z lastnostmi, kot je definiran s pravnim redom Republike Slovenije, in ne na način, kot je opredeljen v različnih socioloških, filozofskih in širših politoloških definicijah tega pojma. Z namenom nekoliko širšega in bolj splošnega izrisa obravnavanega področja pa je uvodoma kljub temu podanih nekaj temeljnih opredelitev tega in najpomembnejših, z njim povezanih pojmov.

Temeljna predpostavka, na kateri sloni analiza, je, da je poleg formalno-pravno zagotovljene neodvisnosti lokalne samouprave za lokalne skupnosti ključnega pomena tudi njihova finančna neodvisnost, ki se odraža v tem, da lokalna skupnost razpolaga z dovolj velikim obsegom sredstev, da lahko zagotovi financiranje izvajanja svojih nalog, ter v tem, da s tem obsegom sredstev prosto razpolaga. Tako stališče zagovarja MELLS, katere podpisnica je tudi Republika Slovenija.

Med omejitvami, ki jih je pri interpretaciji rezultatov analize potrebno vzeti v obzir, velja izpostaviti dejstvo, da je v nalogi obravnavana zgolj ena od 210 občin v Republiki Sloveniji. Slovenske občine se med seboj precej razlikujejo, zato je posploševanje

rezultatov analize lahko sporno. Pri interpretaciji ugotovitev in njihovi nadaljnji uporabi pa je potrebno upoštevati tudi, da je bil model financiranja, ki je bil uveljavljen s 1. januarjem 2007 in po katerem je potekalo financiranje Občine Tolmin v letu 2007, v letu 2008 spremenjen. Ker so predmet analize primera prihodki Občine Tolmin, ki so bili realizirani v letu 2007, so v sklopu opisa modela financiranja občin podane njegove značilnosti, ki se nanašajo na leto 2007.² Opis tako ne vključuje aktualnih značilnosti modela financiranja občin v Sloveniji. Ustavno sodišče je namreč kljub ugotovitvi, da so nekateri členi ZFO-1 v neskladju z določili ustave, odločilo, da do sprejema ustreznih sprememb neustavnih določil ZFO-1 ta ostaja v veljavi. Po mnenju Ustavnega sodišča bi zadržanje izvajanja oziroma razveljavitev sprejetega zakona namreč do te mere vplivalo na financiranje občin, da bi to lahko ogrozilo izvajanje temeljnih nalog občin in s tem ohromilo delovanje sistema lokalne samouprave.

Besedilo sestavljata dva vsebinska dela, od katerih je prvi sestavljen iz treh, drugi pa iz enega poglavja. Prvi vsebinski del podaja splošen opis obravnavanega področja, drugi pa je posvečen analizi konkretnega primera, primera Občine Tolmin. V poglavju 2 so tako predstavljene opredelitve temeljnih pojmov, zgodovinski razvoj in aktualna pravna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji sta opisani v poglavju 3, poglavje 4 pa vključuje podrobno predstavitev sistema financiranja občin, njihove finančne vire in proračun kot temeljni finančni dokument občine. Analiza primera je predstavljena v poglavju 5, v katerem je obravnavana realizacija prihodkov Občine Tolmin v letu 2007. Prihodki so predstavljeni po skupinah prihodkov, kot jih določa predpisani kontni načrt za proračun in proračunske uporabnike. Znotraj vsake skupine je predstavljena realizacija posameznega prihodka v navedenem proračunskem letu, identificirani so dejavniki, od katerih je odvisna njihova višina oziroma dejanska realizacija, nato pa je glede na naravo teh dejavnikov izvedena presoja, kako in če sploh lahko občina vpliva na posamezen dejavnik in s tem na višino realiziranega prihodka.

² Na podlagi Odločbe Ustavnega sodišča RS opr. št. U-I-24/07-66 z dne 4. oktobra 2007 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 Državni zbor 28. maja 2008 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki v nekaterih točkah v sistem financiranja občin vnaša pomembne spremembe.



2 DEFINICIJE TEMELJNIH POJMOV

2.1 Samoupravnost

Kot Stane Vlaj povzema po različnih avtorjih, je samoupraven tisti, ki lahko o svojih zadevah odloča sam. Vlaj še ugotavlja, da je najbolj samoupravna institucija država, kar ji zagotavlja njena suverenost. Za vse ostale skupnosti v neki državi pa je stopnja samouprave, neodvisnosti oziroma obseg pristojnosti definirana prav z nivoja države (1998, 14). S tega vidika bi torej lahko rekli, da so vse skupnosti v državi, tudi lokalne skupnosti, le omejeno samoupravne.

2.2 Lokalna skupnost

Stališče Staneta Vlaja, enega od priznanih slovenskih strokovnjakov s področja lokalne samouprave, ki v enem od svojih del skoraj ironično ugotavlja, da »[o]bstaja toliko opredelitev tega pojma, kolikor je avtorjev« (Vlaj 1998, 14), ni daleč od resnice. George Hillery je namreč, kot v svojem delu navaja Vorša, samo na angleškem jezikovnem območju uspel zbrati kar 94 različnih opredelitev lokalne skupnosti (Vorša 2004, 28).

Lokalne skupnosti nastajajo neodvisno od zakonskih določil. Gre za spontan družbeni pojav oziroma, kot pravi Stane Vlaj, »za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju, kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju« (1998, 16). Ljudi, ki sestavljajo lokalno skupnost, povezuje bivanje na skupnem geografskem področju, poleg tega pa še potrebe po zadovoljevanju nekih skupnih potreb. »Lokalna skupnost ima ugotovljive teritorialne meje in središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna« (Vlaj 1998, 16). Opredeli se lahko tudi kot teritorialna enota, v okviru katere se na najnižji ravni pojavljajo skupne potrebe in interesi prebivalstva (Vlaj 1998, 16–17). Kot taka predstavlja lokalna skupnost torej nujno osnovo za vzpostavitev učinkovite lokalne samouprave.

Po mnenju Grafenauerja (2000, 15) je mogoče o lokalni skupnosti govoriti le, kadar sta na nekem zaokroženem ozemlju vzpostavljena tesno sodelovanje in povezanost med ljudmi, ki tam živijo. Lokalna skupnost je torej teritorialna skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo skupaj, z medsebojnim sodelovanjem, in so zaradi skupnih interesov in potreb tesno povezani.

Lokalno skupnost Kaučič in Grad (1999, 321) opredelita kot družbeno skupnost na nekem območju, ki ga običajno predstavlja eno ali več med seboj povezanih naselij. Ta skupnost nastane spontano z naselitvijo ljudi na tem območju, ki je nujno manjše od območja države. Slednje je razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti, ki se med seboj lahko razlikujejo tako po velikosti, kot tudi po številu prebivalcev. Naravo lokalne skupnosti imajo namreč lahko tako manjša naselja ali skupine naselij, pa tudi

velika mesta in celo velemesta. Lokalne skupnosti so lahko ožje – te se običajno imenujejo občine – ali širše, ki se od države do države poimenujejo različno.³ Avtorja izpostavljata še, da so tudi naloge, ki jih morajo izvrševati širše lokalne skupnosti, drugačne od tistih v manjših skupnostih, saj se nanašajo na širše območje in zato na večje število ljudi, zaradi česar so te naloge tudi po naravi nekje med nalogami ožjih lokalnih skupnosti in nalogami države. Avtorja v definiranju pojma lokalna skupnost izpostavljata še element potreb, ki so vezane na življenje v takšni skupnosti in jih je mogoče zadovoljevati le skupno. Te potrebe se vedno zadovoljujejo v skladu z lokalnimi interesi, ki so za razliko od državnih omejeni zgolj na območje te skupnosti. Obstoj takih potreb in skupni interes, da se te potrebe zadovoljijo na ravni skupnosti, pa po mnenju Kaučiča in Grada ustvarjata tudi posebno obliko skupinske zavesti, in sicer lokalno zavest, ki v osnovi pomeni zavest prebivalcev na območju skupnosti, da so medsebojno na nek poseben način povezani in soodvisni.

Tako kot Kaučič in Grad se tudi Šmidovnik (1995, 68–69) v svojem delu dotika pomena ozemeljske velikosti in številčnosti prebivalstva občine. V analizi tega vprašanja na eni strani izpostavlja slabosti majhnih občin, kot protiutež pa ponudi analizo rešitve, ki se ponuja sama po sebi – združevanje majhnih občin v večje, in navede tudi pomembne slabosti skupnosti, ki bi nastale na ta način. Po njegovem mnenju so na strani prvih problematične predvsem majhne podeželske občine, ki se soočajo s pomanjkanjem strokovnega in političnega kadra ter nezadostnih finančnih virov, kot ključne slabosti velikih občin, ki bi nastale z združitvijo manjših, pa izpostavlja to, da nova, administrativno ustvarjena skupnost izgubi vse kakovosti, ki izvirajo in naravnega, spontanega povezovanja ljudi, ki je značilno za majhne občine. Kot pravi Šmidovnik, črno-belega odgovora na to dilemo ni. Strinja se s Humesom in Harloffom (Šmidovnik 1995, 69), ki menita, da je rešitev potrebno iskati v kompromisu med obema skrajnostma, da morajo občine torej »biti dovolj velike, da imajo lahko ustrezno osebje in druge pogoje; vendar pa morajo biti tudi dovolj majhne, da bi lahko ohranile atmosfero skupnosti, v kateri lahko vsak posameznik občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti« (Humes in Harloff 1969, 67, cit. po Šmidovnik 1995, 69).

Vlaj je glede na definicije različnih avtorjev opredelil temeljne elemente pojma lokalna skupnost, in sicer določeno *ozemlje, ljudi*, ki na tem ozemlju prebivajo, njihove skupne *interese in potrebe, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb* ter *zavest o skupnosti*, katere del so ti ljudje. Za lokalno skupnost je ključna komponenta prostor, na katerem se ljudje povezujejo, kar tako skupnost razlikuje od drugih oblik združevanja ljudi, ki se prav tako odvijajo v nekem prostoru, a ta za nobeno od njih ni ključen

³ Avtorja kot primer navajata naslednja poimenovanja: okraji, pokrajine, dežele, regije, grofije (Kaučič in Grad 1999, 321).

(Vlaj 1998, 17). Vlajevu opredelitev temeljnih elementov tega pojma potrjujejo tudi vse prej navedene definicije.

2.3 Lokalna samouprava

Izraz samouprava izhaja iz angleškega izraza self-government, ki je v ustreznih prevodih prešel v uporabo tudi v drugih deželah. Samouprava po mnenju Grafenauerja temelji na ideji, da naj bi vsak posameznik in vsaka družbena skupina prišla do besede in vpliva pri stvareh, ki se neposredno dotikajo njegovih oziroma njenih interesov. O zadevah morajo po njegovem mnenju odločati tisti, ki se jih obravnava vprašanja neposredno dotikajo in ki bodo nosili posledice sprejete odločitve (2000, 31–35).

Po mnenju Šenčurja (2001, 35) gre pri lokalni samoupravi za samostojno urejanje vprašanj in zadovoljevanje skupnih potreb prebivalstva v določenih, praviloma manjših, krajevnih okvirih, in sicer v obliki organizirane in od države avtonomne oblasti.

MELLS⁴ v prvem odstavku 3. člena lokalno samoupravo opredeljuje kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v skladu z interesom lokalnega prebivalstva ter v mejah zakona urejajo, opravljajo in odločajo o pretežnem deležu javnih zadev lokalnega značaja.

Za razliko od lokalne skupnosti je lokalna samouprava normativna institucija. Po mnenju Vlaja so to namreč »pravno urejena razmerja na področju odločanja o skupnih zadevah,« (1998, 16) ki morajo biti neodvisna od države, saj gre v nasprotnem primeru le za lokalno upravo.⁵ Poleg temeljne ozemeljske razsežnosti lokalne skupnosti je zato pomemben tudi nekakšen organizacijski status te skupnosti v odnosu do države, s katerim ji je podeljena določena stopnja avtonomije. Na ta način je urejen odnos lokalne skupnosti in države ter omogočeno izvajanje nalog in pristojnosti, ki jih lokalnim skupnostim nalaga oziroma podeljuje zakon (Vlaj 1998, 16).

Podobno stališče kot Vlaj, torej da je lokalna samouprava nekakšna systemska nadgradnja lokalne skupnosti, zavzema tudi Šmidovnik, ki lokalno samoupravo v osnovi definira kot lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Na eni strani imamo

⁴ Listino je Svet Evrope sprejel 15. oktobra 1985, v veljavo pa je za tedanje podpisnice stopila 1. septembra 1988. Republika Slovenija je listino podpisala v Strasbourgu 11. oktobra 1994, Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) pa je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 1. oktobra 1996.

⁵ Razmejitev med pojmom državna uprava in lokalna samouprava v svojem delu podaja Vlaj, ki pravi da medtem ko so za državno upravo značilni hierarhična ureditev, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, je lokalna samouprava avtonomna in samostojna, decentralizirana in demokratična. Samoupravo po njegovem mnenju odlikujejo pripadnost, zavest o usodni povezanosti in prostovoljnost, uprava pa je na drugi strani prisilna, strokovna in racionalna pri izvajanju državne oblasti. Državna uprava se gradi od zgoraj navzdol, samouprava pa na pobudo in potrebo prebivalcev, torej od spodaj navzgor. Vlaj zato trdi, da pojma lokalna uprava ali lokalna oblast ponazarjata tisti del delovanja lokalnih skupnosti, ki pomeni izvrševanje nalog države, ki jih slednja prenesla na lokalno skupnost (1998, 20).

sociološko sestavino – lokalno skupnost, ki je nosilec oziroma subjekt lokalne samouprave, na drugi pa pravno-sistemska sestavino – lokalno samoupravo, ki jo lahko definiramo kot institucijo, prek katere je opredeljen status lokalne skupnosti in mora biti priznana oziroma podeljena (1995, 27).

Tudi Brezovnik in Oplotnik sta mnenja, da je pojem lokalna samouprava vsebinsko precej širši od pojma lokalna skupnost. Lokalna samouprava je po njunem mnenju institucija, ki definira položaj lokalne skupnosti. Ta položaj se odraža v neodvisnosti lokalne skupnosti od države in od vsake druge organizacije (Brezovnik in Oplotnik 2003, 26). Element avtonomnega upravljanja zadev lokalne narave je ključen tudi po mnenju Franca Grada, ki upravljanje v tem kontekstu razume kot možnost sprejemanja odločitev, ki jih prebivalci v lokalni skupnosti lahko sprejemajo neposredno ali prek organov lokalne skupnosti (1998, 20).

Ključno za razumevanje pojma lokalna samouprava je torej, da je lokalna samouprava udejanjena šele, ko je lokalni skupnosti dodeljen status pravne osebe, s čimer ji je zagotovljena določena stopnja avtonomije. Tak status prebivalcem lokalne skupnosti omogoča, da sami odločajo o zadevah lokalnega značaja. Zagotovljeno je torej, da o zadevi odločajo tisti, ki jih vprašanje neposredno zadeva in ki imajo glede teh vprašanj največji interes (Špegel Jovan 2004, 24).

Vse doslej navedene definicije se nanašajo na pravno-formalno avtonomijo, torej na pravico lokalnih skupnosti, da o zadevah iz svoje pristojnosti odločajo samostojno, seveda v okvirih ustavnih in zakonskih določil, ki so sprejete na ravni države. Ta pravno-formalna avtonomija je nujni, a ne zadostni pogoj za to, da sistem lokalne samouprave lahko deluje v skladu z načeli MELLIS.⁶ Vlaj v tem kontekstu govori o *politični avtonomiji*, ki dopušča sprejemanje odločitev, ter *ekonomski avtonomiji* lokalnih skupnosti, ki se nanaša na gmotne (z)možnosti uresničevanja oziroma izvajanja teh odločitev. Ta avtor meni, da lokalna samouprava, ki zagotavlja oba aspekta neodvisnosti, predstavlja enega »od stebrov demokracije in zato pomembno merilo za presojo demokratičnega razvoja države« (1998, 260).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) v prvem odstavku 2. člena kot temeljno enoto lokalne samouprave v Republiki Sloveniji definira občino. Tako v učbenikih, kot tudi v pravnih besedilih je prav ta definicija, torej da je občina temeljna samoupravna skupnost, po mnenju Šmidovnika najpogostejša. Po njegovem mnenju je definicija tudi vsebinsko povsem ustrezna, saj vsebuje vse tri sestavine, ki predstavljajo ključne lastnosti občine, in sicer (Šmidovnik 1995, 63):

- gre za glavno obliko lokalne samouprave,

⁶ Ta načela so predstavljena v okviru točke 4.5 te naloge.

- oblikovana je v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, v kateri ljudi povezujejo skupni interesi,
- z zakonodajo ji je podeljen status samoupravnosti.

Občino Šmidovnik zato opiše kot naravni tip lokalne samoupravne skupnosti, ki se je razvil iz fizično določene lokalne skupnosti, in si med razvojem pridobil nekakšen pravni položaj v širši, običajno državni, skupnosti (1995, 63). Tudi francoski teoretik Laubadère (1957, 162) meni, da občina ni iznajdba administracije, ampak da je nastala spontano, sama po sebi, v toku zgodovine. Podobna je tudi ugotovitev belgijskega teoretika Neelsa. Neels namreč meni, da je bila občina rojena iz neke naravne tvorbe veliko prej, kot je postala stvaritev zakona (Svet Evrope 1983, 60). Prav na podlagi tega pa Vavpetič ugotavlja, da je občina tista teritorialna enota politične ureditve, ki je ljudstvu najbolj blizu (1963, 21). Tudi nemški pravni teoretik Peters občino v liniji posameznik–družina–narod–država uvršča takoj za družino (1949, po Šmidovnik 1995, 65). Skladno s tem se mora občina kot temeljna lokalna skupnost in kot tista administrativna ureditev, ki je ljudem najbližje, ukvarjati s tistimi vprašanji, ki se tičejo vsakodnevnega življenja in sožitja med občani, ter opravljati tiste naloge, ki se vežejo na uresničevanje najbolj temeljnih skupnih interesov teh ljudi. Njena temeljna naloga je, da v imenu ljudi, ki na območju občine živijo, rešuje tiste zadeve, ki bi jih vsak posameznik zase rešil veliko težje ali pa sploh ne.

2.4 Finance, javne finance, lokalne javne finance

Beseda finance izvira iz latinskega glagola 'finire', ki pomeni 'končati'. V srednjem veku je dobila obliko 'finare', samostalniška oblika 'finatio' pa se je začela uporabljati najprej kot izraz za sodno odločbo, nato pa tudi v pomenu 'plačilo v denarju, s katerim se konča spor'. Po 14. stoletju se je ta beseda uporabljala ne le kot izraz za različne pravne ali gospodarske opravke, ampak tudi za finančne posle države. Beseda je v tem pomenu sčasoma postala del v vseh modernih jezikih (Pernek 1994, 11).

Franc Pernek pravi, da enotna definicija za pojem finance ne obstaja ne pri nas in ne kjer koli drugje v svetu, saj je prepričan, da je definicija tega pojma odvisna od načina pojmovanja nalog države, od družbeno-ekonomske ureditve in družbeno-političnih razmer. Definicija financ je zato podrejena evoluciji, njeni temeljni elementi pa so odvisni od družbeno-ekonomske ureditve. Pernekov zaključek je, da so finance oblika družbeno-ekonomskih odnosov, ki obsegajo skupek dejavnosti fizičnih in pravnih oseb, ki gospodarijo z denarjem, pa tudi znanost, ki takšno dejavnost preučuje (Pernek 1994, 11).

Ker je pojem finance precej širok so se iz njega razvili pojmi, ki so sorodni, a zajemajo ožji del vsebine osnovnega pojma. Pernek v svojem delu izpostavlja javne finance, zasebne finance, družbene finance in poslovne finance (1994, 12–13).

Rupnik in Stanovnik definicijo pojma javne finance zgradita iz pomena pojma javne dobrine. Davki in druge dajatve naj bi se zbirali v javnem interesu, s ciljem zagotavljati javne dobrine. Za javne dobrine namreč velja, da jih vsi člani družbe koristijo v enaki meri, da so dostopne vsem, zaradi česar je njihova uporaba kolektivna.⁷ Posledica navedenih dejstev pa je to, da je tudi njihovo financiranje skupno, torej javno. Po njunem mnenju pojem javne finance na eni strani označuje na nek način prisilno pridobivanje finančnih sredstev od fizičnih in pravnih oseb s strani države ali lokalne skupnosti, na drugi strani pa tudi potrošnjo teh sredstev za nabavo produkcijskih faktorjev za zagotavljanje javnih dobrin (Rupnik in Stanovnik 1995, 89).

Če imajo zasebne finance opraviti predvsem s finančno dejavnostjo zasebnih gospodarskih subjektov, ki so podvrženi delovanju trga in njegovim zakonitostim in ki jih vodi predvsem načelo pridobitnosti ter ustvarjanje dobička, pa je predmet javnih financ finančna dejavnost države in ostalih delov javnega sektorja, katerega osnovni cilj je financiranje zadovoljevanja potreb, ki so v skupnem, torej javnem interesu (Žibert 2001, 12).

Rupnik javne finance opredeljuje kot sistem, ki obsega vsa finančna sredstva, s katerimi razpolaga javni sektor, ki ga sestavljajo vsa oblastna telesa in organizacije na vseh ravneh oblasti, vključno s socialnim zavarovanjem in tistim delom poslovanja javnih podjetij, ki zadeva izvajanje javnih nalog (1997, 80).

Osnovne funkcije javnih financ so naslednje (Stanovnik 2002, 1):

- *Alokacija produkcijskih faktorjev.* Gre za proces, pri katerem se resursi sprva delijo na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin, nato pa tudi znotraj skupine javnih dobrin.
- *Prerazdelitev dohodka.* Znotraj sistema javnih financ obstajajo mehanizmi, s pomočjo katerih se dohodek prerazporeja od bogatih k manj premožnim, s čimer se na nek način popravljajo tržni izidi.
- *Stabilizacija gospodarstva.* Sistem javnih financ državi omogoča, da prek različnih vzvodov fiskalne in monetarne politike dosega različne makroekonomske cilje, pri čemer se največjo pozornost običajno namenja inflaciji, gospodarski rasti in brezposelnosti.

Pristojnosti in naloge lokalnih skupnosti so običajno omejene na alokacijsko funkcijo. Lokalna skupnost je tako zadolžena, da zagotavlja lokalne javne dobrine in storitve, ki jih – kot izvira iz samega pojma lokalna skupnost – lahko koristijo ljudje na jasno razmejenem geografskem območju (Čok, Prevolnik in Stanovnik 1999, 9).

⁷ Razlog, ki ga kot pojasnilo za neizvršljivo individualno uporabo dobrin, ki jih prav zaradi tega obravnavamo kot javne, vidita avtorja v tem, da je določene dobrine dejansko ni mogoče fizično omejiti, ter to, da bi v nekaterih primerih tako omejevanje bilo etično nedopustno (Rupnik in Stanovnik 1995, 89).

Lokalna skupnost je običajno namreč ravno dovolj velika, da uspe zadovoljevati skupne potrebe svojega prebivalstva, hkrati pa je še vedno dovolj majhna, zaradi česar uspe prepoznati in zadovoljevati konkretne potrebe lokalne skupnosti, ne da bi pri tem morala individualne potrebe zanemarjati zaradi drugačnih – višjih, skupnih – ciljev, saj so cilji skupnosti na lokalni ravni običajno identični ciljem posameznika. Največji delež aktivnosti na področju javnih financ se odvija na ravni države, del teh aktivnosti pa se odvija tudi na lokalni ravni. Stabilizacijska in prerazdelitvena funkcija javnih financ sta izvršeni učinkoviteje, če sta vodeni na državni ravni. Na drugi strani pa se alokacija izvede učinkoviteje na ravni lokalne skupnosti, saj je potrebe prebivalstva v takšni – relativno majhni – skupnosti najenostavneje prepoznati (Bolje 2005, 3).

Ker se javne finance, kot je bilo rečeno prej, odvijajo lahko na državni, pa tudi na lokalni ravni, nekateri avtorji vpeljujejo tudi termin lokalne javne finance. Žibert (2001, 12) s tem pojmom razume financiranje lokalnih skupnosti, ki vključuje zbiranje prihodkov in njihovo porabo za zagotavljanje ustreznih javnih dobrin in storitev prebivalcem lokalnih skupnosti, v okviru katerih je lažje doseči skladnost med povpraševanjem po neki javni dobrini in finančnimi možnostmi za njeno zagotovitev.

2.5 Proračun

Glogovšek (1996, 43) ugotavlja, da se je proračun pojavil kasneje kot ostale finančne kategorije, in sicer kot razumljiva posledica družbenih razmer. Tudi v primeru tega pojma lahko zasledimo več njegovih opredelitev, v vseh primerih pa gre v osnovi za nekakšen načrt porabe javnih sredstev. Proračun je mogoče opredeliti kot osnovni finančni instrument, s katerim skupnost predvidi svoje prejemke in definira porabo v prihodnjem proračunskem letu, s katero bo zagotovila zadovoljevanje splošnih družbenih potreb (Čok idr. 2003, 6). Nemški teoretiki ga na primer definirajo kot »sistematično sestavljen in pravno zavezujoč predračun načrtovanih izdatkov določene teritorialne enote za prihodnje obdobje in ocenjenega kritja teh izdatkov s predvidenimi odhodki« (Pernek idr. 1999, 15).

Proračun je tesno povezan s pojmom javne finance, saj gre za nabor prihodkov, s katerimi se krijejo odhodki, ki nastanejo z zadovoljevanjem javnih potreb. Za normalno funkcioniranje države ali lokalne skupnosti morata proračuna obeh institucij imeti zagotovljene prihodke, le na tak način lahko namreč zagotovita izvajanje javnih nalog, ki jima jih nalaga zakonodaja, ter zadovoljujeta potrebe državljanov na državni in občanov na lokalni ravni, ki jih te skupine ljudi želijo zadovoljevati skupaj. Proračun je dokument, ki ga sestavljajo trije deli: *splošni del* (bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja), *posebni del* in *načrt razvojnih programov*. Vsebina posameznega dela proračuna na lokalni ravni bo na primeru podrobneje opisana v nadaljevanju.

Definicije temeljnih pojmov

Glogovšek (1996, 46–47) kot temeljne lastnosti (državnega) proračuna našteva naslednje:

- gre za zakonodajni akt, ki ga sprejme predstavniški organ države;
- z njim se prikažejo prihodki in izdatki za določeno obdobje, ki morajo biti v ravnovesju;
- običajno se proračun sprejme vnaprej, in sicer za eno leto;
- proračunu vedno sledi zaključni račun.

Proračun naj bi se praviloma sprejemal za obdobje enega leta, in sicer že pred začetkom leta, na katerega se nanaša. Republika Slovenija pa je v letu 2001 vpeljala prakso, da se proračun na državni ravni pripravlja za dve leti v naprej.

3 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI

3.1 Zgodovinski razvoj

Na slovenskem ozemlju so se, kot ugotavlja Vlaj, prve oblike samouprave pojavile v mestih, in sicer že v srednjem veku, lokalna samouprava podeželja pa je bila v tistem času precej skromnejša. Od pojava prvih oblik pa do danes je lokalna samouprava na ozemlju današnje Slovenije doživela številne spremembe in bila v obdobju državnega absolutizma avstroogrške monarhije celo odpravljena. Skozi zgodovino so se prav tako spreminjali število občin – temeljnih enot lokalne samouprave, njihova velikost, pa tudi obseg njihovih pristojnosti. Po podatkih, ki jih navaja Vlaj, je bilo število občin na ozemlju Slovenije, ki takrat ni vključevalo današnje Primorske, največje v obdobju pred letom 1933, ko je bilo občin kar 1242. Najmanjše število občin pa je na slovenskem ozemlju delovalo v obdobju po letu 1955, ko je bil uveden komunalni sistem. V tem obdobju je na območju Slovenije delovalo le 62 občin, kar je, v primerjavi z vsemi obdobji prej, relativno malo (Vlaj 1998, 18–19). V šestdesetih letih prejšnjega stoletja so bile občine s preoblikovanjem v komune odpravljene. V tem komunalnem sistemu je občina postala, kot pravi Vlaj, »transmisija državne uprave« (1998, 21). Občina oziroma komuna je postala temeljni del družbeno-gospodarskega sistema z izjemnimi pooblastili, saj je prevzela skrb za upravljanje celotnega gospodarstva in družbenih služb. Ker je občina v tem sistemu delovala »kot integralni del države, kot njena prva stopnja« (Vlaj 1998, 21), je ob strani ostajala problematika ljudi neposredno v lokalnih skupnostih. Primanjkljaj, ki je nastal, ko so občine dejansko postale podaljšek državne oblasti in niso bile več vrhovni subjekt lokalne samouprave, so nadomestile krajevne skupnosti,⁸ ki so po mnenju Vlaja predvsem na podeželju uspešno reševale probleme in zadovoljevale potrebe lokalnega prebivalstva (Vlaj 1998, 21). Z osamosvojitvijo Slovenije in uvedbo parlamentarne demokracije je bil do tedaj uveljavljen komunalni sistem ukinjen. Samostojna Slovenija je ponovno uvedla pravo obliko lokalne samouprave, katere temelj in osnovna določila njene ureditve je zapisala tudi v ustavi. S sprejetjem Zakona o lokalni samoupravi ob koncu leta 1993 so bile občinam vrnjene vse pristojnosti, s katerimi lahko občine izvršujejo naloge, ki so temeljne za življenje in delo prebivalcev na njihovem območju (Gumilar 2006, 8). Občine so, kot temeljne enote v novem sistemu lokalne samouprave, (ponovno) postale tiste skupnosti, v okviru katerih so ljudje na določenem naravno in zgodovinsko povezanem območju lahko samostojno urejali lokalne zadeve, ki so v skupnem interesu ali pa predstavljajo skupne potrebe

⁸ Krajevne skupnosti so, kot navaja Vlaj, dobile potrditev najprej v ustavi leta 1963, nato pa še v ustavi leta 1974, a so bile po njegovem mnenju neopredeljene in preohlapno urejene, zaradi česar niso imele dovolj trdnega systemskega položaja, da bi lahko uspešno izvrševale nujne naloge klasičnih lokalnih skupnosti (1998, 20–21).

vseh prebivalcev lokalne skupnosti. Sedanja ustavna in zakonska ureditev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji je predstavljena v točki 3.2.

3.2 Pravna ureditev

Ustava Republike Slovenije, ki predstavlja temeljni pravni akt države, je bila sprejeta ob koncu leta 1991, le nekaj mesecev po osamosvojitvi Slovenije. Med ostalimi splošnimi določbami v 9. členu ustava zagotavlja tudi izvajanje lokalne samouprave. Peto poglavje ustave, ki je posvečeno samoupravi, v sedmih členih podaja temeljne usmeritve na področju urejanja lokalne samouprave, ki predstavljajo pravno podlago in vsebinski okvir vsem zakonom in drugim podzakonskim aktom, ki podrobneje urejajo to področje. Ustava Republike Slovenije v členih od vključno 138. do vključno 144. določa naslednje:

- Lokalna samouprava se uresničuje v občinah in drugih lokalnih skupnostih.
- Temeljna samoupravna lokalna skupnost je občina, ki obsega naselje ali več naselij, katerih prebivalce povezujejo skupni interesi in potrebe. Volja prebivalcev na določenem območju se pred ustanovitvijo občine ugotavlja z referendumom.
- Občine imajo pristojnost, da samostojno urejajo lokalne zadeve, ki se nanašajo le na prebivalce občine. Država lahko v izvajanje občini preda tudi del nalog iz svoje pristojnosti, ob pogoju da občini za to zagotovi ustrezna finančna sredstva.⁹
- Status občine lahko pod določenimi pogoji dobi tudi mesto.
- Občina se financira iz lastnih virov, slabše gospodarsko razvitim občinam pa za izvajanje njihovih nalog dodatna sredstva zagotovi država.
- Za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in z zakonom določenih zadev regionalnega pomena lahko Državni zbor ustanovi pokrajine, pri čemer mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Tudi pokrajinam mora država za opravljanje nalog, ki jih prenese nanje, zagotoviti potrebna finančna sredstva.¹⁰

⁹ Z Ustavnim zakonom o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije je bil odpravljen pogoj, da mora občina soglašati s prenosom posameznih nalog v njeno pristojnost s strani države. Tudi spremenjeni zakon pa od države zahteva, da za izvajanje teh prenesenih nalog občini zagotovi ustrezna finančna sredstva.

¹⁰ Prvotno je Ustava Republike Slovenije predvidevala, da se občine samostojno, torej na lastno pobudo povezujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti za urejanje zadev, ki presegajo pomen zgolj ene občine. Ker v praksi tako povezovanje občin ni zaživel, je bil 143. člen Ustave Republike Slovenije spremenjen tako, da je Državni zbor prevzel pobudo za ustanovitev pokrajin (Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije). V času nastajanja tega dela je bila v Državnem zboru že opravljena obravnava svežnja zakonodaje, povezane z ustanovitvijo pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti, z njihovim položajem, ureditvijo in financiranjem, ki pa še ni dokončno sprejet.

- Zakonitost dela občinskih organov nadzorujejo državni organi.

Na lokalno samoupravo, a ne neposredno na njeno ureditev, pa se nanašajo tudi določila drugih poglavij ustave, od katerih so pomembna predvsem tista, ki se nanašajo na financiranje lokalnih skupnosti, naloge upravnih organov, posebne pravice avtohtonih manjšin, računsko sodišče, usklajenost pravnih aktov in drugo.

Najpomembnejši mednarodnopравни dokument s področja lokalne samouprave, ki ga je ratificirala Republika Slovenija, je MELLs. Kot je bilo omenjeno že v uvodu, MELLs zagovarja stališče, da je pravica do samouprave na lokalni ravni eno ključnih načel demokracije, saj se v javne zadeve prebivalci lahko najbolj učinkovito vključijo prav na lokalni ravni, obenem pa poudarja tudi, da obstoj oblasti na lokalni ravni lahko zagotavlja učinkovito upravo, ki je ljudem hkrati tudi blizu. Listina se zavzema za to, da bi načelo lokalne samouprave bilo priznано v vseh zakonodajnih sistemih in ustavah, kjer naj se tudi definirajo temeljne pristojnosti in pooblastila. Ta naj bodo polna in izključna, hkrati pa mora biti poskrbljeno za to, da jih ne spodkopava oziroma omejuje druga, višja raven oblasti. Listina v 6. členu govori o tem, da morajo lokalne oblasti, da bi lahko učinkovito izvajale naloge, ki so jim poverjene, imeti potrebne izvršilne organe in osebje. Z osmimi načeli,¹¹ ki jih listina navaja v 9. členu, pa je orisana ureditev lokalne samouprave z vidika ekonomske oziroma finančne komponente samostojnosti.

Na ravni notranjega pravnega reda Slovenije predstavljajo ogrodje ureditve lokalne samouprave, delovanja občin in njihovega financiranja naslednji zakoni: ZLS, Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Zakon o postopku za ustanovitev občin ter določitve njihovih območij, Zakon o referendumu za ustanovitev občin, Zakon o lokalnih volitvah in Zakon o financiranju občin.

Temeljno pravno podlago za organizacijo in delovanje občin, temeljnih enot lokalne samouprave, predstavlja ZLS, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 21. decembra 1993, v veljavo pa je stopil 5. januarja 1994. ZLS, ki je bil od njegovega sprejetja večkrat dopolnjen, v dvanajstih poglavjih poleg navedbe splošnih določb podrobno ureja pogoje, ki jih mora lokalna skupnost izpolnjevati, da lahko postane občina, vse postopke in roke, ki jih je treba speljati ob ustanovitvi nove občine, organe nove občine, ki se morajo ob tem konstituirati, ter pravne akte nove občine, ki jih je treba ob ustanovitvi pripraviti in sprejeti. ZLS tudi podrobno določa naloge občine, njene organe, premoženje in financiranje, ter delovanje občinske uprave in občinske javne službe. Natančno definira tudi splošne in posamične akte občine, povezovanje v pokrajine, nadzor državnih organov nad zakonitostjo poslovanja občin ter zagotavlja varstvo lokalne samouprave s tem, da občinam daje pravico, da vložijo zahtevo za

¹¹ Ta načela so navedena in opisana v točki 4.5 v sklopu poglavja, ki govori o financiranju lokalnih skupnosti v Sloveniji.

presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, s katerimi država posega v ureditev lokalne samouprave, kot je definirana v ustavi.

Zakonska osnova priprave in izvrševanja proračuna lokalne skupnosti predstavlja Zakon o javnih financah (ZJF), podrobno pa je financiranje nalog, ki jih opravljajo občine, urejeno z zakonom, ki ureja financiranje občin, katerega zadnja novela, ki je precej spremenila sistem financiranja občin, je bila sprejeta ob koncu leta 2006.

ZJF je bil sprejet v letu 1999 in odtlej le nekajkrat malenkostno spremenjen. Poleg priprave, sestave in izvrševanja proračuna ureja še upravljanje premoženja, zadolževanje, računovodstvo in proračunski nadzor na državni in lokalni ravni. Z ZJF so definirani neposredni in posredni uporabniki proračuna. Med neposredne uporabnike občinskega proračuna ta zakon šteje občinske organe, organizacije in občinske uprave, pa tudi ožje dele občin, ki imajo svoje finančne načrte (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti), kot posredne uporabnike pa obravnava javne sklade in javne zavode, pa tudi agencije, katerih ustanoviteljica je občina. Neposredni proračunski uporabniki se financirajo neposredno iz proračuna – njihovi finančni načrti so vključeni v posebni del proračuna, posredne uporabnike pa ZJF zavezuje le v postopkih, obsegu ter poročanju o zadolževanju in izdajanju poroštov. Glavni cilj ZJF je učinkovito, pregledno in nadzorovano upravljanje javnih financ ter gospodarnejše in smotrnejše trošenje teh sredstev pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih.

Državni zbor je 17. novembra 2006 sprejel ZFO-1, ki predstavlja novelo Zakona o financiranju občin (ZFO-UPB1). Novela zakona je stopila v veljavo 1. januarja 2007. S sprejemom ZFO-1 so bile uvedene pomembne spremembe načina in virov financiranja občin. Ena od glavnih slabosti ZFO-UPB1 je bila ta, da občinam ni omogočal lastne kreacije davčne politike, med občinami, ki so se samofinancirale, pa je povzročal velike diskriminacijske razlike. Z novim ZFO-1 je zakonodajalec poskušal oblikovati učinkovitejši model financiranja občin¹² in z njim odpraviti vse najbolj očitne slabosti predhodnega zakona. Z uveljavitvijo sprememb je zakonodajalec želel državljanom zagotoviti enakopravnost pri zadovoljevanju njihovih skupnih potreb in interesov na ravni občine. Strategija, s katero se bo v prihodnosti poskušalo doseči ta cilj, je zagotavljati sorazmernost med nalogami občine in viri njihovega financiranja, poleg tega pa tudi z zagotovitvijo večje avtonomije občin pri pridobivanju sredstev in nato pri njihovi porabi. S sprejemom zakona se je financiranje občin v Sloveniji podredilo načelom lokalne samouprave, v prvi vrsti na načelu sorazmernosti med zagotovljenimi viri in podeljenimi nalogami in načelu samostojnosti, po katerem naj bi vsa sredstva, ki so dodeljena občinam, ne bila strogo namenska, kar naj bi občinam zagotavljalo samostojnost pri izvajanju nalog, ki so jim poverjene.

¹² Več o modelu financiranja občin v Sloveniji v poglavju 4.

3.3 Lastnosti, naloge in organizacijska struktura

Temeljni element lokalne samouprave v Republiki Sloveniji je, kot rečeno, občina. ZLS omogoča obstoj treh vrst občin, in sicer navadne oziroma klasične občine, mestne občine in občine s posebnim pomenom. Pogoj, ki ga ZLS predvideva, da lahko določeno območje pridobi status samoupravne lokalne skupnosti, je, da je občina, ki bo nastala, »sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom« (ZLS, 13. člen). Po določilih ZLS (13. člen) je občina sposobna zadovoljevati potrebe občanov in izpolnjevati svoje naloge, če je na območju občine zagotovljeno naslednje: popolna osnovna šola, primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja), komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo), poštne storitve, knjižnica (splošna ali šolska) in prostori za upravno dejavnost lokalne skupnosti. ZLS zapoveduje še, da mora občina imeti najmanj 5000 prebivalcev, a pri tem dovoljuje izjeme.¹³ Pogoji za ustanovitev mestne občine so nekoliko strožji oziroma zahtevnejši. ZLS mestno občino opredeljuje kot »gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva« (ZLS, 16. člen). Naselje dobi status mesta z odločitvijo Vlade Republike Slovenije, imeti pa mora več kot 3000 prebivalcev (ZLS, 15.a člen), mesto pa status mestne občine lahko pridobi, »če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja« (ZLS, 16. člen). Poseben status lahko Državni zbor podeli občinam na območjih, za katere je izražen poseben interes države, da ohrani njihovo poseljenost in razvoj (ZLS, 26. člen). Kot navaja Vlaj, je tak status lahko podeljen občinam na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih območjih (1998, 31). Kot eno od podkategorij lahko v razpravi o vrstah občin v Republiki Sloveniji omenimo tudi narodnostno mešane občine, v primeru katerih zakon občinam na obeh narodnostno mešanih območjih zapoveduje tako ureditev, ki bo tam živeči avtohtoni manjšini omogočala uresničevanje posebnih pravic narodnih skupnosti.

Z Zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovega območja je Državni zbor Republike Slovenije leta 1994 po predhodno opravljenem referendumu ustanovil

¹³ Občina ima lahko ob ustanovitvi manj kot 5000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Prav tako se lahko izjemoma ustanovi občina z manj kot 5000 prebivalci, če za to obstajajo geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi. V nobenem primeru pa območje ne more pridobiti statusa občine, če ima manj kot 2000 prebivalcev (ZLS, 13.a člen). Kot pokažejo najnovejši razpoložljivi podatki Statističnega urada Republike Slovenije (stanje 31. decembra 2006, ko je sistem lokalne samouprave sestavljalo 193 občin, od katerih so se nekatere nato nadalje razdrobile na dodatnih 17 novih občin), ima le 101 občina več kot 5000 prebivalcev, kar 24 občin pa ima manj kot 2000 prebivalcev (Statistični urad Republike Slovenije b.l.).

147 občin. Z zakoni o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij je bilo nato število občin z ustanovitvijo novih še nekajkrat povečano. Prvič leta 1998, ko je bilo ustanovljenih 45 novih občin, nato leta 2002, ko je bila na novo ustanovljena ena občina, marca leta 2006 pa je Državni zbor najprej ustanovil 12 novih občin, nato pa jih je junija ustanovil še 5. Od današnjih skupaj 210 občin, jih ima 11 status mestne občine, vse ostale pa so klasične občine.

Občina postane subjekt javnega prava z ustanovitvijo. Pravna subjektiviteta ji je podeljena že s samim zakonom, zato se ji ni potrebno vpisati v sodni register, kot na primer gospodarskim družbam.

ZLS definira dva sklopa nalog občin v Republiki Sloveniji, in sicer izvirne naloge ter prenesene naloge.

V primeru *izvirnih nalog* gre za lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občina opravlja samostojno. Te naloge občine so določene z njenim splošnim aktom, običajno je to statut, ali z zakonom. Stane Vlaj izvirne naloge, ki jih navaja 21. člen ZLS pregledno povzema na naslednji način (1998, 241–242):

- Področje normativnega urejanja zadev. Občina sprejema statut, odloke in druge občinske akte, sprejema občinski proračun, sprejema načrt razvoja in zaključni račun, sprejema prostorske plane in predpisuje lokalne plane, ureja upravljanje energetske in vodovodnih komunalnih objektov, ureja javne ceste in poti, rekreacijske ter druge javne površine, ureja javni red v občini, delovanje občinske uprave in občinskih javnih služb, določa način in pogoje upravljanja s premoženjem občine, definira prekrške in določa kazni za prekrške, s katerimi se kršijo občinski predpisi, normativno ureja tudi druge zadeve javnega pomena.
- Področje upravljanja. Občina v okviru izvirnih nalog upravlja z občinskim premoženjem, z lokalnimi javnimi službami, občinskimi javnimi površinami in javnim dobrim, z lokalnimi javnimi cestami in potmi ter se ukvarja z vodenjem javnih in drugih podjetij.
- S svojimi sredstvi občina gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti, pospešuje kulturno, društveno, vzgojno in knjižnično dejavnost, gradi stanovanja za socialno ogrožene, zagotavlja delovanje javnih služb in delovanje občinskega sveta, župana in občinske uprave.
- Občina sprejema tudi ukrepe s katerimi skrbi za spodbujanje svojega gospodarskega razvoja, za pospeševanje športa in rekreacije, za požarno varnost in organiziranost reševalne pomoči ter za varstvo zraka, tal, vodnih virov, varstvo pred hrupom in za urejeno zbiranje odpadkov.
- Občina tudi zagotavlja pomoč in reševanje v primeru elementarnih nesreč ter nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami.

- Naloga občine je tudi sklepanje pogodb o pridobivanju in o odtujitvi premožnin in nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra in o drugih razmerjih, v katere stopa občina.

ZLS poleg izvirmih nalog definira tudi *prenesene naloge*. Gre za naloge iz državne pristojnosti, ki jih država z zakonom po predhodnem soglasju občine prenese v izvajanje na to občino. Po določilih zakona naj bi se ta pravica uporabila za naloge, ki se lahko bolj učinkovito in racionalno opravijo na ravni lokalne skupnosti. Pri tem ZLS v 24. členu navaja predvsem področje urejanja javnega primestnega prometa, obratovalnega časa gostinskih lokalov, izvajanje nalog na področju posegov v prostor, graditve objektov in geodetske službe ter zagotavljanja javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol ter javne zdravstvene službe na sekundarni ravni. Pomembno je tudi določilo istega člena ZLS, ki zapoveduje, da mora država občini za izvajanje prenesenih nalog zagotoviti ustrezna sredstva, kar je predpisano že z ustavo.

Organizacijsko strukturo občine kot temeljne enote lokalne samouprave sestavljajo *občinski svet*, predstavniški organ, ki ga izvolijo občani neposredno in »je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine« (ZLS, 1. odstavek 29. člena), *nadzorni odbor*, ki je »najvišji organ nadzora javne porabe v občini« (ZLS, 1. odstavek 32. člena), njegove člane pa imenuje občinski svet, ter *župan*, ki »predstavlja in zastopa občino« (ZLS, 1. odstavek 33. člena), je voljen neposredno in izvršuje določila aktov občinskega sveta, napotila državnih organov in navodila nadzornega odbora občine. ZLS sicer predvideva, da se lokalna samouprava izvaja preko predstavniškega organa, daje pa pravico občanom, da pri odločanju sodelujejo neposredno, in sicer prek instituta zbora občanov, referendum ali ljudske iniciative (ZLS, 44. člen). Upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti opravlja *občinska uprava* (ZLS, 1. odstavek 49. člena).



4 FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI

Stane Vlaj (1998, 260) ugotavlja, da mednarodne primerjave ponujajo ugotovitev, da je ureditev financiranja lokalne samouprave odvisna od tega, kakšen status je v posamezni državi skladno z ustavo in zakoni podeljen ravnem, nižjim od centralne. Kot ugotavlja Vlaj, naj bi se lokalna raven načeloma financirala iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz centralnega proračuna in iz zadolževanja. Tekoča poraba naj bi se, tako Vlaj, financirala iz realnih virov, zadolževanja pa naj bi se občine posluževale le za financiranje investicij.

S sprejemom novih zakonskih podlag za financiranje občin, torej z ZFO-1, je zakonodajalec v sistemu financiranja lokalne samouprave poskušal odpraviti temeljne pomanjkljivosti ZFO-UPB1.

Čeprav bi bilo iluzorno pričakovati, da bi zakonodajalcu uspelo oblikovati tako zakonsko ureditev, ki bi bila po oceni vseh občin za vse enako pravična, je vendarle mogoče priznati, da ZFO-1 v primerjavi z ZFO-UPB1 uveljavlja učinkovitejši pristop k financiranju občin in izboljšuje nekatere slabosti starega sistema. Z novim zakonom je zakonodajalec državljanom zagotovil enakopravnejše možnosti za zagotavljanje uresničevanja njihovih interesov in zadovoljevanja njihovih potreb na lokalni ravni. Z uvedbo povprečnine v izračun primerne porabe oziroma glavarine je namreč izhodišče za vse občine enako, saj se povprečnina izračuna na osnovi dejanske porabe vseh slovenskih občin skupaj, kot temeljni kriterij pa se uporablja število prebivalcev.

ZLS in ZFO-1 predstavljata tisto zakonsko podlago, ki že precej podrobno izriše osnovne poteze ekonomskega dela modela lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Zakona definirata štiri pomembne, morda celo temeljne elemente tega sistema, in sicer premoženje občin, vire njihovega financiranja in ureditev pridobivanja finančnih sredstev z zadolževanjem ter določanje in zagotavljanje primerne porabe občin. Vsi štirje elementi so predstavljeni v nadaljevanju, in sicer v točkah od 4.1 do 4.4.

Ker se bo povprečnina po zaključku prehodnega obdobja, ki ga predvideva ZFO-1, izračunavala glede na povprečje preteklih let, je mogoče pričakovati, da bodo sredstva, ki jih bo občina prejela zaradi pozitivne razlike med primerno porabo te občine (PP_i) in prihodkom te občine iz naslova glavarine (GI_i), predstavljala zgolj vir za kritje manka pri izpolnjevanju osnovnih nalog. Zaradi te spremembe v sistemu financiranja lokalne samouprave bodo občine kot možnost – rečeno pogojno – zagotavljanja nadstandarda morale poleg omejene možnosti zadolževanja, iskati in izkoriščati druge finančne vire in možnosti, kako potencialne vire maksimirati do te mere, da njihovo povišanje ali uvedba v okolju ne bosta naletela na odpor. Pomembno dejstvo, ki ga pri tem ne gre zanemariti, je to, da so občine med seboj različne, kar pa pomeni, da so od občine do občine različni tudi dejavniki, od katerih je odvisno, kolikšna je tista maksimalna vrednost, ki jo je iz naslova določenega finančnega vira mogoče realizirati.

Nezanemarljivo pa je tudi to, da je višanje obstoječih dajatev oziroma uvedba novih dajatev, posledica česar so večji prihodki občine in s tem večji (a ne vedno) življenjski standard, ki ga občanom zagotavlja občina, praviloma politično tvegano dejanje, saj je tak ukrep pri volivcih nepriljubljen.

Na teh osnovah je mogoče upravičeno trditi, da razvojne možnosti posamezne občine temeljijo na:

- značilnostih občine, ki vplivajo na maksimalen potencialni obseg realizacije prihodkov iz lastnih finančnih virov občine,
- pripravljenosti aktualne občinske oblasti, da izkoristi zakonsko podlago za dvig obstoječe dajatve oziroma uvedbo nove dajatve in s tem tvega poraz na naslednjih volitvah,
- možnosti vplivanja neposredno na tiste značilnosti, ki predstavljajo osnovo, od katere je odvisna višina prihodka, realiziranega iz posameznega lastnega vira občine, ter na
- sposobnosti občinske oblasti in občinske uprave, da z omejenimi sredstvi občine razpolaga in da ob skrbi za čim višjo kakovost javnih lokalnih dobrin in storitev, zagotavlja tudi gospodarno rabo in čim višjo stopnjo učinkovitosti pri izrabi teh sredstev.

Ta pristop daje občinam relativno veliko svobode, kar pa dolgoročno gledano ni nujno prednost, saj to lahko pomeni, da bodo finančno in premoženjsko močne občine imele veliko razvojno priložnost, občine v šibkejših okoljih pa bodo postajale razvojno vedno bolj ranljive.

4.1 Premoženje občine

Občina lahko poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun (ZLS, 20. člen). Občinsko premoženje tako lahko sestavljajo nepremičnine in premičnine, denarna sredstva in pravice (ZLS, 1. odstavek 51. člena). ZLS občine zavezuje, da s premoženjem ravnajo po načelu dobrega gospodarja (ZLS, 2. odstavek 51. člena). *Načelo dobrega gospodarja* od občine zahteva, kot pojasnjuje Milunovičeva (2001, 84), da njeni organi, ki so pristojni in odgovorni za upravljanje s premoženjem, z njim gospodarijo še posebej skrbno in vestno. Poleg načela dobrega gospodarja pa naj bi občina po določenih ZLS pri upravljanju z občinskim premoženjem spoštovala tudi *načelo ohranjanja in obnavljanja premoženja* ter *načelo omejenega razpolaganja s premoženjem*. Prvo se uresničuje z obveznim ažurnim vodenjem evidenc o premoženju občine in z upoštevanjem vseh predpisov, ki definirajo natančne pogoje upravljanja z javnim premoženjem. Pomembna pri izvrševanju tega načela je tudi zakonska zahteva, da je potrebno vse prihodke, ki jih občina pridobi s prodajo občinskega premoženja,

vložiti v naložbe in ga ni dovoljeno prečiti v tekočo porabo. Načelo omejenega razpolaganja s premoženjem občine je osnovano na temeljni nalogi občine, torej na zagotavljanju javne službe in izvajanju dejavnosti, ki so v javnem interesu, zaradi česar je občini premoženje tudi poverjeno. Kot meni Milunovičeva, je to načelo posebej poudarjeno pri uporabi in upravljanju z javno infrastrukturo ter s tistim delom premoženja, ki ima status javnega dobra (2001, 84).

4.2 Določanje in financiranje primerne porabe občin

4.2.1 Pojem primerna poraba občine

Pojem primerna poraba je v ZFO-1 definiran kot »za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog« (3. točka 2. člena). Gre za tak obseg sredstev, ki občini omogoča, da zagotovi korektno izvajanje nalog, ki so ji poverjene z ustavo in zakoni, torej obseg, ki občini – upošteva njene značilnosti – omogoči, da zagotovi izvajanje lokalnih zadev javnega pomena. Država prek izračuna primerne porabe mimo dejanskih stroškov posamezne občine ovrednoti, kolikšen obseg sredstev občina potrebuje za svoje delovanje in za opravljanje svojih nalog. Na ta način pri zagotavljanju dodatnih finančnih virov prihodkovno šibkejšim občinam država izloči morebitni vpliv racionalnega oziroma neracionalnega poslovanja občin in tako zagotavlja enakopravnost državljanov ne glede na to, v kateri občini živijo, in ne glede na to, kako poslovno uspešna je uprava, ki njihovo občino vodi.

Primerni obseg sredstev za občine država ugotavlja na osnovi stroškov financiranja nalog, ki jih občine morajo izvajati. Pri tem se po ZFO-1 upoštevajo predvsem stroški za izvajanje javnih služb na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, zdravstvenega in socialnega varstva, stroški lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja prometne infrastrukture v občini in zagotavljanja prometne varnosti, požarnega varstva ter varstva pred naravnimi nesrečami, ki se po zakonu financirajo iz občinskih sredstev, stroški urejanja prostora in varstva okolja, za katerega je prav tako po zakonu zadolžena občina, stroški plačil stanarin in stanovanjskih stroškov ter stroški delovanja občinskih organov in opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb (1. točka 11. člena).

4.2.2 Povprečnina

Pojem, s katerim se srečamo pri izračunu primerne porabe, je tudi povprečnina. Povprečnina je »na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin« (ZFO-1, 2. točka 1. člena). Na podlagi

preteklih štirih let¹⁴ jo ugotavlja jo Ministrstvo za finance, pri čemer mora po zakonu ustrezno upoštevati stopnjo inflacije v tekočem letu kot tudi inflacijo, ki se pričakuje¹⁵ v letu, za katero se povprečnina ugotavlja. Glede vsakoletne višine povprečnine mora Vlada Republike Slovenije pred predložitvijo proračuna v Državni zbor skleniti dogovor tudi z reprezentativnimi združenji občin. Dokončno višino povprečnine sprejme Državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (ZFO-1, 12. člen).

Podrobnejša določitev nalog, katerih stroški izvajanja se vključijo v izračun primerne obsega sredstev za občine, ter metodologije izračuna povprečnine je v pristojnosti Vlade Republike Slovenije, ki v ta namen sprejme ustrezno uredbo (ZFO-1, 2. točka 11. člena).

4.2.3 Izračun primerne porabe občine

Ministrstvo za finance primerno porabo posamezne občine za določeno proračunsko leto izračuna po naslednji enačbi:

$$PP_i = (0,61 + 0,13 \times C_i + 0,06 \times P_i + 0,16 \times M_i + 0,04 \times S_i) \times P \times O_i$$

kjer so: PP_i – primerna poraba občine; C_i – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi; P_i – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino države na prebivalca; M_i – 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; S_i – 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; O_i – število prebivalcev v občini (ZFO-1, 13. člen).

Kot je razvidno iz enačbe, predstavljata osnovo izračuna produkt povprečnine in števila prebivalcev v občini, s čimer izračun zadosti osnovnemu načelu enakopravnosti državljanov, tj. da vsaka občina na enega občana prejme enak znesek, zaradi česar

¹⁴ ZFO-1 pri izračunu povprečnine predvideva petletno prehodno obdobje, ki bo omogočilo mehkejši prehod na novi sistem financiranja. Povprečnina se bo natančno po modelu, ki ga predvideva ZFO-1, torej na podlagi izdatkov občinskih proračunov v preteklih štirih letih, izračunala šele za leto 2012, dotlej pa velja za leti 2007 in 2008 zakonsko predvidena višina povprečnine, v letu 2009 se ta izračuna le na podlagi podatka iz leta 2007, za leto 2010 na podlagi podatkov za leti 2007 in 2008, za leto 2011 pa se bodo upoštevali izdatki občinskih proračunov v letih 2007, 2008 in 2009. Tudi v letih do vključno 2011 se na ta način izračunani prihodki iz glavarine primerjajo z izračunano primerno porabo in se, če presegajo primerno porabo za več kot 15 %, ustrezno zmanjšajo (37. člen).

¹⁵ Ministrstvo za finance mora po določilih 17. člena ZJF občine obvestiti o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna. Občinam ministrstvo tako ob vsakem zaključku leta posreduje osnovne makroekonomske okvire razvoja Slovenije, katerih del je tudi pričakovana stopnja rasti življenjskih stroškov.

občinam z več prebivalstva pripade več denarja. Ker pa na stroške izvajanja nalog občin vplivajo še nekateri pomembni dejavniki, je zakonodajalec v izračun vključil tudi te. Vsi ti dejavniki so v izračun primerne porabe vključeni tako, da se povprečnina v višini, kot jo je izračunalo Ministrstvo za finance in sprejel Državni zbor, za vse občine enako upošteva le v 61 %, na ostalih 39 % pa vplivajo drugi pomembni dejavniki. Teh preostalih 39 % povprečnine je, kot je razvidno iz enačbe, korigiranih z matematičnim prikazom lastnosti občine glede na celotno državo. Te so prikazane »per capita«, saj je število prebivalcev občine upoštevano že v osnovnem izračunu enačbe $P \times O_i$. Na ta način se kot kriterij oziroma lastnost občine upošteva dolžina lokalnih cest in javnih poti, ki jih mora vzdrževati občina, površina občine ter deleža, ki ju znotraj populacije občine predstavljajo občani mlajši od 15 let in starejši od 65 let.

4.2.4 Glavarina in prihodek občine iz naslova glavarine

V naslednjem koraku se znesek primerne porabe občin uporabi kot osnova za izračun glavarine. Glavarino ZFO-1 opredeli kot »na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin« (9. točka 2. člena). Glavarina na prebivalca v državi za določeno proračunsko leto se izračuna tako, da se skupna primerna poraba občin za to proračunsko leto deli s številom prebivalcev. Zatem se na podlagi podatka o glavarini izračuna prihodek občine iz naslova glavarine za proračunsko leto, za katero je ugotovljena primerna poraba občine, in sicer po enačbi $O_i \times Gl \times (0,3 + 0,7 \times Iro)$. Prihodek določene občine iz naslova glavarine je izračunan kot produkt števila prebivalcev te občine in glavarine, pri čemer je glavarina v produktu upoštevana neposredno v 30 %, ostalih 70 % pa je korigiranih z indeksom raznolikosti občine¹⁶ (Iro). Korekcija prihodka iz glavarine za posamezno občino se izvede, če njen prihodek iz naslova glavarine presega znesek izračunane primerne porabe te občine za več kot 15 %. Če je presežek nad zneskom primerne porabe občine večji od 15 %, se ta presežek nad mejo 15 % zmanjša za 50 %.

4.2.5 Finančna izravnava

Po določilu 1. točke 15. člena ZFO-1 se vsem občinam, ki v posameznem proračunskem letu s prihodki iz glavarine ne morejo financirati primerne porabe, iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med izračunano primerno porabo posamezne občine in njenimi prihodki iz glavarine, ki ji pripadajo v skladu s prej navedenim izračunom. Prek instituta finančne izravnave se v Republiki Sloveniji izvaja določilo 142. člena Ustave Republike Slovenije, ki tistim občinam, ki

¹⁶ Izračuna se tako, da se primerna poraba občine deli s produktom števila prebivalcev te občine in glavarine.

zaradi slabše gospodarske razvitosti nalog iz svoje pristojnosti ne bi zmogle izvajati v celoti, zagotavlja dodatna sredstva.

4.2.6 Dodatno sofinanciranje nalog, programov in investicij občin

V IV. poglavju ZFO-1 ureja dodatno sofinanciranje nalog, programov in investicij občin. Poleg finančne izravnave se iz državnega proračuna sredstva namenjajo tudi za izvajanje posameznih nalog ali programov občin, za namen uresničevanja posebnih pravic obeh avtohtonih in romske skupnosti, za financiranje investicij ter za skupno opravljanje nalog občinske uprave. Sredstva, ki so občinam dodeljena iz tega naslova, so strogo namenska in jih ni mogoče potrošiti za nobeno od drugih postavk iz občinskega proračuna. Tako dodatno sofinanciranje nalog oziroma programov občine, katerih izvajanje je v širšem javnem interesu, mora biti urejeno s posebnim zakonom ali predpisom, znesek pa zaveden v proračunu tistega ministrstva, ki je pristojno za področje, v okvir katerega naloga oziroma program vsebinsko sodi. ZFO-1 kot rečeno zagotavlja občinam dodatno sofinanciranje tudi za sofinanciranje investicij.¹⁷ Del sredstev za dodatno sofinanciranje investicij se iz državnega proračuna občinam zagotovi vsako leto, in sicer v višini 6 % skupne primerne porabe občin,¹⁸ del sredstev pa se za ta namen podeli občinam, ki jih na svojem področju dela predlaga posamezno ministrstvo. Država pa občinam v vsakem primeru zagotovi sredstva za sofinanciranje investicij v višini sredstev, ki so bila občini odobrena iz strukturne in kohezijske politike Evropske unije (21. člen ZFO-1). Na ta način so po 24. členu ZFO-1 investicije lahko financirane celo do 100 %, pri izboru investicij, za katere bo zagotovljeno tako sofinanciranje, pa pristojno ministrstvo kot kriterij rangiranja upošteva indeks razvojne ogroženosti¹⁹ (IRO).

¹⁷ 21. člen ZFO-1 določa, da se sredstva, namenjena investicijam v občinah lahko namenijo za investiranje v lokalno javno infrastrukturo in za investicije, ki so posebej pomembne za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov občanov. Vse investicije, ki jih občine želijo izvesti z uporabo tega finančnega vira, morajo biti uvrščene v načrt razvojnih programov občinskega proračuna.

¹⁸ ZFO-1 za čas do leta 2012, torej do popolne uveljavitve tega zakona, tudi v primeru dodatnega sofinanciranja investicij določa prehodno obdobje. V letih do 2012 delež sredstev skupne primerne porabe občin, ki se dodatno namenja za investicije, raste postopno in doseže 6 % šele v letu 2012.

¹⁹ Gre za agregatni kazalnik, ki je izračunan na osnovi devetih osnovnih kazalnikov, razvrščenih v tri skupine (kazalniki razvitosti občine, kazalniki ogroženosti občine in kazalniki razvojnih možnosti občine). Ti kazalniki so nato standardizirani, ustrezno ponderirani ter preračunani v indeks. Višji kot je IRO, večja je raven razvojne ogroženosti občine. Po ZFO-1 je indeks razvojne ogroženosti izračunan kot navadna aritmetična sredina standardiziranih vrednosti teh kazalnikov na podlagi zadnjih razpoložljivih podatkov (3. in 4. točka 24. člena).

4.3 Viri financiranja občine

Po ZLS (52. člen) občine lokalne zadeve javnega pomena financirajo iz lastnih virov, med katere ZLS uvršča davke in druge dajatve ter dohodke od občinskega premoženja. Zakon v istem členu določa tudi, da država tistim občinam, ki iz lastnih virov ne zmorejo financirati izvajanja lokalnih zadev javnega pomena, zagotovi dodatna sredstva.

ZLS v 53. členu določa, da občinam za financiranje lokalnih javnih zadev pripadajo davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, drugi davki, določeni z zakonom ter zakonsko določen delež prihodka iz dohodnine.

Med dohodki od premoženja ZLS izpostavlja dohodke od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so v lasti občine, dohodke od vlaganja kapitala, dohodke od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila, ter dohodke od rent, dobička javnih podjetij in koncesij (ZLS, 54. člen).

Dodatna sredstva, ki jih občini zagotovi država, se lahko namenijo za opravljanje nujnih nalog občine, za financiranje prenesenih nalog, za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena v primeru občin, katerih razvoj je v posebnem interesu države, ter za izravnavo z investicijskim vložkom po programu v občinah z najslabšim stanjem urejenosti komunalne infrastrukture (ZLS, 56. člen).

ZFO-1 je tista zakonska podlaga, ki podrobno definira vire financiranja občin v Sloveniji. V členih od 6. do 10. navaja naslednje kategorije virov (ZFO-1, 6.–10. člen):

- lastni davčni viri,
- drugi lastni viri,
- odstopljeni viri,
- občinske takse in
- zadolževanje.

4.3.1 Lastni davčni viri občine

V 6. členu ZFO-1 kot lastne davčne vire, iz katerih se financira občinski proračun, navaja naslednje davke:

- davek na nepremičnine,²⁰
- davek na vodna plovila,
- davek na promet nepremičnin,
- davek na dediščine in darila,

²⁰ Prehodne določbe ZFO-1 določajo, da se do uvedbe davka na nepremičnine kot vir financiranja občin štejejo prihodki od NUSZ (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča) in od davkov od nepremičnega premoženja (36. člen).

- davek na dobitke od klasičnih iger na srečo in
- druge davke, če tako določi zakon, ki te davke ureja.

4.3.2 Drugi lastni viri

V sklopu drugih lastnih virov ZFO-1 v 1. odstavku 7. člena določa, da so viri financiranja tudi prihodki od samoprispevka, takse, glob, koncesijskih dajatev, plačil za storitve lokalnih javnih služb ter drugi prihodki, če tako določi zakon, ki ureja posamezno dajatev, ali predpis, ki je izdan na podlagi zakona.

V to skupino virov občin ZFO-1 uvršča tudi prihodke od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna ter sredstva iz skladov Evropske unije (2. odstavek 7. člena).

4.3.3 Odstopljeni viri

Občine se financirajo tudi s prihodki od dohodnine in drugih davkov, ki so po zakonu prihodek državnega in ne neposredno občinskega proračuna, in sicer »za posamezno proračunsko leto v višini skupne porabe občin« (ZFO-1, 1. odstavek 8. člena). Čeprav jih ZFO-1 obravnava ločeno, se ti viri štejejo za lastne vire financiranja občin.

4.3.4 Občinske takse

Občinsko takso občina predpiše z odlokom, ki ga sprejme občinski svet. S tem odlokom predpiše vrsto in višino takse ter določi, kdo so zavezanci za plačilo. Zakon zapoveduje, da se višina takse ne sme določiti po vrednosti predmeta, dejanskem prometu ali dejanskem dohodku. Kot navaja ZFO-1, lahko občine takse predpišejo za (9. člen, točka 1):

- uporabo javnih površin v primeru prirejanja razstav in zabavnih prireditev,
- oglaševanje na javnih mestih,
- parkiranje na javnih površinah,
- uporabo javnih površin za namen kampiranja ter
- za druge zadeve, če je to določeno z zakonom.

4.4 Zadolževanje

ZFO-1 določa, da se občina lahko v tekočem proračunskem letu zadolži le toliko, da skupni dolg, ki vključuje dolgove iz preteklih let, na presega petine vrednosti realiziranih bilančnih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, pri čemer se v osnovo za izračun možnega obsega zadolževanja ne všttevajo prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna. Dodatna omejitev višine, za katero se občina lahko zadolži, je, da odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 %

realiziranih bilančnih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna. Za dodatne 3 %, izračunane od enake osnove, se občina lahko zadolži v primeru financiranja investicij s področja osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter v primeru investicij, ki so sofinancirane iz skladov Evropske unije ob dodatnem pogoju, da doba odplačevanja ne sme biti daljša od ekonomske življenjske dobe te investicije. Zadolževanje občin podrobno ureja ZJF.

4.5 Finančna avtonomija – eden od temeljev samostojnosti

V sklopu preučevanja temeljnih pojmov je bila v točki 2.3 na osnovi definicije Staneta Vlaja že opredeljena temeljna (politična) komponenta samostojnosti. Identificirana sta bila dva ključna pogoja, da lahko govorimo o neodvisnosti lokalne skupnosti od centralne oblasti. V tem delu gre za neke vrste pravno-formalno osnovo, ki pa ne more delovati oziroma se udejanjiti, če za to nima ustreznih sredstev, torej ustreznih finančnih virov, ki predstavljajo ekonomsko komponento samostojnosti.

Klemenc meni, da je lokalna samouprava »lahko le navidezna, če nima finančne samostojnosti in dovolj finančnih virov« (2005, 11). Tveganju, da bi organi lokalne samouprave ostali brez sredstev za izvajanje nalog iz svoje pristojnosti, se je po njegovem mnenju mogoče izogniti le tako, da se sredstva za izvajanje teh nalog samoupravni lokalni skupnosti zagotovijo istočasno s podelitvijo pristojnosti za njihovo izvajanje (Klemenc 2005, 11). Tako stališče zagovarja tudi MELLIS, in sicer z osmimi načeli, opredeljenimi v 9. členu, s katerimi potrjuje, da je za izvajanje lokalne samouprave nujno tudi njeno ustrezno financiranje. Načela, ki se jih je z ratifikacijo te listine zavezala spoštovati tudi Slovenija, so naslednja:

- *Načelo ustreznosti.* Lokalna skupnost naj ima ustrezne lastne finančne vire, s katerimi ima pravico prosto razpolagati v okviru pooblastil.
- *Načelo sorazmernosti.* Finančni viri lokalne skupnosti naj bodo v sorazmerju z nalogami, ki so lokalni skupnosti poverjene.
- *Načelo samofinanciranja.* Vsaj del finančnih sredstev lokalne skupnosti mora izvirati iz lastnih prejemkov lokalne skupnosti, katerih višino te določajo same.
- *Načelo prožnosti.* Viri lokalne skupnosti morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da omogočajo hitro odzivnost lokalne skupnosti na potrebe prebivalcev.
- *Načelo izravnave.* Država mora z ustreznimi ukrepi zagotavljati izenačenost lokalnih skupnosti pri financiranju lokalnih zadev.
- *Načelo sodelovanja.* Država se mora z lokalnimi skupnostmi posvetovati glede dodelitve prazporejenih finančnih virov.

- *Načelo samostojnosti.* Sredstva za lokalne skupnosti naj ne bodo strogo namenska, na ta način naj se zagotovi pravico lokalnih skupnosti, da prosto odločajo o zadevah iz svoje pristojnosti.
- *Načelo zadolževanja.* Lokalne skupnosti morajo za večje investicije imeti v okviru zakona možnost, da se zadolžijo. MELLIS v 9. členu skratka govori o tem, da lokalne oblasti lahko svoje naloge učinkovito izvajajo le, če imajo ustrezna finančna sredstva in če lahko z njimi prosto razpolagajo.

ZFO-1 s prihodki iz glavarine občinam zagotavlja zanesljiv finančni vir, s katerim občine lahko krijejo stroške izvajanja svojih nalog. S tem je ob predpostavki, da višina prihodkov občine iz glavarine skupaj s finančno izravnavo zadošča za izvajanje nalog, že izpolnjen en pogoj finančne avtonomije občin, in sicer ta, da so občini zagotovljena sredstva za izvajanje njenih nalog.

Avtonomija občin na ekonomskem področju oziroma na področju financ se poleg zagotovljenih zadostnih sredstev izraža tudi s samostojnostjo občine pri določanju in pobiranju prihodkov ter pri sprejemanju odločitev o tem, kako bo proračunske prihodke porabila. Samostojnost pri razpolaganju s finančnimi sredstvi je pri financiranju primerne porabe občin v Sloveniji zagotovljena s tem, da sistem ugotavljanja primerne porabe deležev in s tem obsega financiranja posameznih nalog ne predpisuje vnaprej in tako ne posega v pravico občine, da s svojimi sredstvi razpolaga sama, vprašljiva pa postane v trenutku, ko ugotovimo, da je občina določene naloge dolžna zagotavljati že po zakonu in zato glede tega pravzaprav nima izbire. Občine so omejene tudi pri določanju (vrste in višine) ter pobiranju prihodkov, saj gre predvsem pri sredstvih, ki izvirajo iz davkov (skupina davčnih prihodkov) za dajatve, ki so uvedene na ravni države, prav tako je na državni ravni določena njihova višina.

4.6 Občinski proračun

4.6.1 Vloga in pomen občinskih proračunov

Proračun občine predstavlja temelj njenega finančnega poslovanja v določenem proračunskem letu. Gre za pravni akt, ki ga sprejme vrhovni subjekt odločanja na lokalni ravni, tj. občinski svet. V njem so predvideni prihodki in drugi prejemki občine ter odhodki in drugi izdatki občine za proračunsko leto. Na ta način občinski svet za obravnavano proračunsko leto definira programe in aktivnosti občinskih organov ter zagotovi sredstva za njihovo izvedbo oziroma, gledano z druge perspektive, določi zgornjo mejo sredstev, ki jih sme občinska uprava za izvedbo določenih nalog potrošiti.

Poleg predvidene višine prihodkov proračuna in namenov, za katere proračun predvideva, da se bodo sredstva potrošila, je za normalno delovanje občine in s tem redno zagotavljanje lokalnih javnih dobrin in storitev izjemnega pomena tudi

pravočasen sprejem proračuna občine. Šele s sprejemom proračuna je za določeno proračunsko leto omogočena realizacija nalog, ki jih ta dokument opredeljuje, saj se šele potem lahko začnejo izvajati investicije in naloge, ki so opredeljene v občinskem načrtu razvojnih programov za proračunsko leto, šele takrat se lahko sklenejo pogodbe z neposrednimi in posrednimi proračunskimi porabniki, ki zato lahko tekoče prejemajo sredstva za svoje delovanje, s sprejemom proračuna se tudi odpre možnost dolgoročnega zadolževanja in najemanja posojil za vse naloge in aktivnosti, ki jih je za obravnavano proračunsko leto predvidel občinski svet, pravočasen sprejem proračuna pa občini omogoči tudi, da kandidira na razpise posameznih ministrstev za sredstva iz državnega proračuna ter za sredstva Evropske unije.

4.6.2 Priprava občinskih proračunov

Občine so pri pripravi svojih proračunov znotraj zakonsko postavljenih okvirov povsem avtonomne. Ker je Ministrstvo za finance pri pregledih občinskih proračunov ugotavljalo, da je pristop občin k temu dokumentu zelo neenoten, od leta 2001 občinam posreduje Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov. Priročnik podaja napotke, kako izpeljati postopek priprave in sprejema proračuna občine. Cilj, ki ga Ministrstvo za finance želi s tem delovnim pripomočkom za občine doseči, je poenotiti pripravo občinskih proračunov²¹ in zagotoviti, da so proračuni vseh občin pripravljeni v skladu z veljavno javnofinančno zakonodajo (Ministrstvo za finance 2006, 2). Občine morajo prejeme in izdatke občinskega proračuna prikazati po več klasifikacijah:

Institucionalna klasifikacija

Na podlagi institucionalne klasifikacije so proračunska sredstva prikazana glede na to, katere institucije oziroma organi sredstva uporabljajo. Vsi neposredni proračunski uporabniki, ki so istočasno tudi predlagatelji finančnih načrtov, se delijo v dve skupini. V prvo so vključeni občinski organi in občinska uprava (občinski svet, nadzorni odbor, župan in občinska uprava²²), v drugo pa ožji deli občine (krajevne ali četrtne skupnosti).

Ekonomska klasifikacija

S to klasifikacijo se proračunska sredstva prikažejo glede na to, kaj se iz javnih sredstev plačuje (na primer tekoči transferi, tekoči odhodki, investicijski transferi) in od

²¹ Sektor Ministrstva za finance za sistem financiranja lokalnih skupnosti po šestih letih priprave Proračunskega priročnika za pripravo občinskih proračunov še vedno ugotavlja, da občine ne upoštevajo v celoti navodil tega priročnika, kar omejuje primerljivost proračunov različnih občin med seboj.

²² Če občine ustanovijo skupno občinsko upravo, je ta neposredni proračunski uporabnik tiste občine, kjer ima sedež. Ostale občine soustanoviteljice zato sredstva za sofinanciranje dela te skupne uprave nakazujejo tej t. i. sedežni občini.

kod ta sredstva izvirajo (na primer kapitalski prihodki, davčni ali nedavčni prihodki). Ekonomska klasifikacija je predpisana s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Ta klasifikacija je bila v letu 2006 spremenjena in dopolnjena. Zaradi novega sistema financiranja je za občine najpomembnejša sprememba to, da ne planirajo več prihodka iz naslova dohodnine, ampak le prihodek občine iz naslova glavarine.

Funkcionalna klasifikacija

Določena je z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah občine. Omogoča prikaz alokacije virov po njihovem namenu, ne glede na delovno organiziranost uprave (Maher 2005, 20–21). Skladna je z mednarodno COFOG²³ klasifikacijo, zaradi česar omogoča tudi mednarodno primerjavo. Na podlagi te klasifikacije Ministrstvo za finance spremlja in obdeluje podatke o realiziranih odhodkih občin.

Programska klasifikacija

Kot zadnji korak na poti do večje primerljivosti občinskih proračunov v Sloveniji je bil leta 2005 sprejet Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, ki omogoča pregled nad tem, za kakšen namen se javna sredstva porabljajo. Prvič je bila programska klasifikacija zahtevana pri pripravi občinskih proračunov za leto 2006. Do leta 2005 se je uporabljala le pri pripravi državnega proračuna.

4.6.3 Sprejemanje občinskih proračunov

ZJF občinam omogoča, da proračun sprejmejo za dve leti (13.a člen). Župan tako lahko občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za prihodnje proračunsko leto predlaga v sprejem tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi. Edina omejitev, ki jo ZJF pri tem postavlja je ta, da se predlog proračuna lahko nanaša le na proračunsko leto znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen (13.a člen). Če se proračun sprejema za dveletno obdobje, občinski svet sprejema dva odloka o proračunu, torej za vsako leto posebej. Na ta način je občinskim svetom nekako možnost za dolgoročnejše planiranje, ki je pomembno predvsem pri načrtovanju investicij, ki jih ni mogoče v celoti financirati znotraj enega proračunskega leta. Ker pa so občinski sveti omejeni na sprejemanje proračunov le znotraj obdobja trajanja njihovega mandata, to v praksi pomeni načrtovanje za skupno največ štiriletno obdobje. Če pri tem upoštevamo,

²³ Classification of finance of Government. Gre za klasifikacijo javnofinančnih tokov, ki jo uporablja Mednarodni denarni sklad. Vsebinsko sodi med funkcionalne, kot standard pa so jo oblikovali in vpeljali Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD), Mednarodni denarni sklad in Statistična komisija Združenih narodov (Maher 2005, 20–21).

da se, razen v izjemnih primerih, koalicije v občinskih svetih med mandatom ponavadi ne spreminjajo in da svetniške skupine med trajanjem mandata zelo redko odrečejo podporo investicijam, ki so jih v začetku mandata podpirale, prednosti, ki jih prinaša sprejem proračuna za dve leti, nekako izgubijo na pomenu.

V 29. členu ZJF določa, da mora biti občinski proračun sprejet v takem roku, da ga je s 1. januarjem tistega leta, na katerega se nanaša, že mogoče izvajati. V istem členu zakon predvideva tudi, da se postopki sprejemanja proračuna na ravni občin natančneje uredijo s poslovniki posameznih občinskih svetov. Ker pa je pri sprejemanju občinskih proračunov poleg pravočasnih informacij s strani Ministrstva za finance in pravočasne priprave osnutka s strani strokovnih služb občine, potrebno tudi politično soglasje večine svetnikov, občinski sveti roka, ki ga določa ZJF glede sprejema proračuna, velikokrat ne uspejo upoštevati. Zakonodajalec je z ZJF predvidel tudi rešitev, ki tudi v takih situacijah omogoča nemoteno delovanje občin in drugih posrednih proračunskih uporabnikov. Za primere, ko proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša, ZJF v 32. členu predvideva začasno financiranje, o katerem s sklepom odloči župan. S takim sklepom finančno poslovanje občine v tekočem letu do sprejema proračuna poteka v okvirih proračuna iz preteklega leta.

Tako kot predvideva področna zakonodaja, so osnovne pristojnosti in procedura sprejemanja proračuna Občine Tolmin urejeni s Statutom Občine Tolmin, postopke sprejemanja pa še natančneje ureja Poslovnik Občinskega sveta Občine Tolmin.

Statut Občine Tolmin določa, da je sprejemanje proračuna in zaključnega računa proračuna v pristojnosti občinskega sveta (17. člen), v sprejem občinskemu svetu proračun in zaključni račun proračuna predloži župan (43. člen), nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine ter namenskostjo in smotrnostjo porabe proračunskih sredstev pa v okviru svojih pristojnosti izvaja nadzorni odbor občine (34. člen). Statut Občine Tolmin predvideva tudi, da mora biti proračun sprejet v takem roku, da je omogočena njegova uveljavitev že s 1. januarjem tistega leta, na katerega se nanaša, za primere, ko občinskemu svetu to ne uspe, pa statut predvideva, da župan za obdobje največ treh mesecev s sklepom odredi začasno financiranje, ki se izvaja na podlagi proračuna preteklega leta, in sicer le za tiste programe, ki so bili financirani že v preteklem letu (člena 77.č in 77.e). Statut določa, da občinski svet proračun sprejme z Odlokom o proračunu Občine Tolmin (1. odstavek 77.f člena). Po preteku leta, za katero je bil proračun sprejet, sprejme občinski svet zaključni račun proračuna, ki izkazuje predvidene in dosežene prihodke, predvidene in dosežene odhodke ter predvidena in dosežena izvršitev računa financiranja (77.p člen).

Statut Občine Tolmin v povezavi s proračunom in njegovim sprejemanjem tudi določa, da se postopek, po katerem se občinski proračun sprejema, določi s poslovnikom (77.c člen). Poslovnik Občinskega sveta Občine Tolmin določa, da proračun in zaključni račun proračuna lahko občinskemu svetu v sprejem predlaga le

župan (75. člen). Ker pa Statut Občine Tolmin predvideva, da se proračun občine sprejme kot odlok, se pri sprejemanju proračuna uporabljajo splošna pravila postopka, ki jih poslovnik predvideva za sprejem vseh občinskih odlokov. Proračun občine se tako sprejema v dveh fazah, v prvi kot osnutek odloka, v drugi fazi pa kot predlog odloka. Po končani obravnavi v prvi fazi občinski svet sprejme pripombe, predloge in stališča k osnutku odloka, na podlagi katerih se nato pripravi predlog odloka, katerega obravnava in glasovanje o njem predstavljajo drugo fazo postopka sprejemanja občinskega proračuna. Svetniki imajo možnost predlagati spremembe osnutka odloka in predloga odloka z amandmaji, o katerih svet glasuje po vrstnem redu, kot so bili predlagani. Ob koncu pa svet glasuje še o sprejemu osnutka oziroma predloga odloka o proračunu v celoti, skupaj z vsemi sprejetimi amandmaji. Poslovnik predvideva tudi skrajšani in hitri postopek za sprejem odloka ter pogoje, v katerih sta takšna postopka za izdajo odloka dopustna (78. – 94. člen).

Za pripravo in izvrševanje proračuna je odgovoren župan, ki opravlja tudi vlogo odredbodajalca za sredstva proračuna (77. člen Statuta občine Tolmin).

4.7 Sestavni deli proračuna

Proračun občine je dokument, ki ga sestavlja več delov. Njegovo sestavo določa drugo poglavje ZJF. Skladno s to krovno zakonodajo, sprejeto na državni ravni, Statut Občine Tolmin v členu 76.a določa, da proračun sestavljajo *splošni del*, *posebni del* in *načrt razvojnih programov*. Kot določata 5. in 6. točka 10. člena ZJF se v splošnem in posebnem delu proračuna poleg ocene realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo in tekoče leto prikaže tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, kot predmet sprejemanja občinskega sveta pa nastopa le načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

4.7.1 Splošni del proračuna

Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

V *bilanci prihodkov in odhodkov* se izkazujejo prihodki, ki obsegajo davčne prihodke (ti zajemajo tudi prispevke), nedavčne prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke, ter odhodki, ki obsegajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere. V *računu finančnih terjatev in naložb* občine izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, prodaje kapitalskih vlog ter vsa sredstva danih posojil in za nakup kapitalskih naložb. V *računu financiranja* pa se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. V tem delu se prav tako izkazujejo

načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu (11. člen ZJF).

4.7.2 Posebni del proračuna

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov.

4.7.3 Načrt razvojnih programov

Načrt razvojnih programov občine sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi (10. člen ZJF).

V načrtu razvojnih programov občina izkaže izdatke proračuna, ki jih načrtuje za investicije v prihodnjih štirih letih ter državne pomoči za isto časovno obdobje. Ti izdatki so razdelani glede na posamezne programe neposrednih uporabnikov, leta, v katerih bodo ti predvideni izdatki bremenili občinske proračune prihodnjih let, in glede na vire financiranja, s katerimi se bo zagotovila celovita izvedba programov. Občinski svet načrt razvojnih programov dopolnjuje vsako leto s sprejemom novega proračuna (12. člen ZJF).



5 PRIHODKI OBČINE TOLMIN

Osnova nadaljnje, podrobnejše analize prihodkov občin bo bilanca prihodkov in odhodkov splošnega dela Zaključnega računa proračuna Občine Tolmin za leto 2007 (Občina Tolmin 2008). Ta dokument je skupaj z Odlokom o zaključnem računu proračuna Občine Tolmin za leto 2007 sprejel Občinski svet občine Tolmin, in sicer na svoji 14. seji, 15. aprila 2008. Vsi številčni podatki o realizaciji proračuna Občine Tolmin v proračunskem letu 2007 so povzeti po tem dokumentu.

5.1 Struktura prihodkov Občine Tolmin v letu 2007

Iz bilance prihodkov in odhodkov splošnega dela Zaključnega računa proračuna Občine Tolmin za leto 2007 je razvidno, da je Občina Tolmin v letu 2007 realizirala za skoraj 12 milijonov evrov prihodkov (Občina Tolmin 2008), ki so v Tabeli 5.1 predstavljeni po posameznih skupinah prihodkov. Glede na to, da se je z uveljavitvijo ZFO-1 spremenil tudi način financiranja občin, so v preglednici za primerjavo predstavljeni tudi podatki o realizaciji prihodkov v letu 2006, v katerem so skupni prihodki občine znašali le dobrih 8 milijonov evrov (Občina Tolmin 2007).

Tabela 5.1 Prihodki Občine Tolmin v letih 2006 in 2007 po skupinah

Prihodki	Skupina kontov	Proračunsko leto				Indeks spremembe (²⁰⁰⁷ / ₂₀₀₆)
		2006		2007		
		Prihodki v EUR	% v strukturi letnih prihodkov	Prihodki v EUR	% v strukturi letnih prihodkov	
Davčni prihodki	70	4.184.826,68	50,11	7.345.777,90	61,33	175,53
Nedavčni prihodki	71	955.899,36	11,45	1.432.429,26	11,96	149,85
Kapitalski prihodki	72	218.461,68	2,62	612.667,91	5,11	280,45
Prejete donacije	73	0,00	0,00	54.070,58	0,45	/
Transforni prihodki	74	2.991.861,25	35,83	2.523.219,59	21,07	84,34
Prejeta sredstva iz EU	78	0,00	0,00	10.000,00	0,08	/
Skupaj		8.351.048,97	100,00	11.978.165,24	100,00	143,43

Vir: Občina Tolmin 2007 in 2008.

Kot je iz podatkov, predstavljenih v preglednici, razvidno, največji delež prihodkov občine predstavljajo davčni prihodki, glede na obseg pa jim sledijo še transforni prihodki in nedavčni prihodki. Primerjava realizacije prihodkov v letih 2006 in 2007 kaže, da kljub spremembi sistema financiranja občin, ki je z ZFO-1 stopil v veljavo s 1. januarjem 2007, davčni prihodki (znotraj njih pa dohodnina) ostajajo najpomembnejši vir financiranja občine Tolmin. Prihodki iz naslova dohodnine so namreč v letu 2006 predstavljali kar 78,40 % vseh realiziranih davčnih prihodkov, v letu 2007 pa 61,33 %. V skupini nedavčnih prihodkov najobsežnejši finančni vir predstavljajo prihodki iz naslova udeležbe na dobičku in dohodki od premoženja. Ti v letu 2006 predstavljajo

97,94 % celotne realizacije nedavčnih prihodkov, v letu 2007 pa 89,59 %. Med transfernimi prihodki tako v letu 2006, kot tudi v letu 2007 prevladujejo transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij, ki znotraj skupine transfernih prihodkov predstavljajo kar 99,85 % realizacije, v letu 2007 pa 98,35 %. Prihodki iz drugih finančnih institucij vključujejo poleg transfernih prihodkov iz državnega proračuna tudi prihodke iz občinskih proračunov in drugih javnih skladov, a so ti v primerjavi s prihodki iz državnega proračuna minimalni oziroma celo zanemarljivi.

V nadaljevanju so podrobneje predstavljene posamezne skupine prihodkov, ki jih je občina realizirala v letu 2007.

5.2 Davčni prihodki

5.2.1 Davki na dohodek in dobiček

V letu 2007 je občina v tem sklopu realizirala le prihodke iz dohodnine, ki predstavljajo t. i. prihodke občine iz glavarine. Gre za finančni vir, ki ga država vsako leto odstopi občinam v višini skupne primerne porabe občin, po zakonu pa je to prihodek državnega proračuna. Za posamezno občino je ta za posamezno proračunsko leto realiziran v obsegu, kot se izračuna po ključu, ki ga predpisuje ZFO-1.

Prihodek občine iz glavarine predstavlja gotov vir financiranja občine, katerega višina ni več odvisna od skupne višine dohodnine, ki jo je država pobrala na območju občine in jo nato v določenem deležu odstopila v občinski proračun. Višina prihodka posamezne občine iz tega naslova je, kot je razvidno iz matematične formule, po kateri je izračunan²⁴ prihodek občine iz glavarine, odvisna od števila prebivalcev občine, višine glavarine za obravnavano leto in Iro, na višino katerega prav tako vplivajo število prebivalcev občine, njena primerna poraba in višina glavarine. Ker je višina glavarine izračunana iz skupne primerne porabe vseh slovenskih občin in ker je Iro izvedena kategorija, na katero vplivata isti spremenljivki, bi teoretično lahko občina vršila vpliv na višino svojega prihodka iz glavarine le prek števila svojih prebivalcev.

Trend povečevanja števila prebivalcev lahko občina beleži le na osnovi dveh dejstev – višje stopnje rasti rodnosti v primerjavi s smrtnostjo in višje stopnje rasti priseljevanja prebivalstva v občino v primerjavi z odseljevanjem. Vzroki, ki povzročijo prvo ali drugo obliko rasti števila prebivalcev, so precej kompleksni, tako da dejavnikov, preko katerih bi občina lahko na rast prebivalstva neposredno vplivala, ne moremo enoznačno definirati. Trdimo lahko, da na rast priseljenega prebivalstva ugodno vplivajo na primer možnost zaposlitve v občini, ugodne možnosti za reševanje stanovanjske problematike, kakovostno življenjsko okolje, kakovostna infrastruktura in dobre povezave s sosednjimi mesti. Rast oziroma upadanje števila prebivalcev kot

²⁴ Formula je navedena in predstavljena v točki 4.2.4.

posledica večje oziroma manjše rodnosti pa je najpogosteje odraz splošnih družbenih trendov, ki jih je nemogoče omejiti zgolj na eno občino, ampak so pogosto nacionalnega, če ne celo širšega značaja. V času splošnega trenda rasti prebivalstva se lahko priseljevanje dodatno stimulira z ukrepi, ki jih dopušča zakon, pri čemer gre omeniti predvsem ustvarjanje ugodnih pogojev za razvoj gospodarske dejavnosti, ki ugodno vpliva na zaposlovanje, in sistematično reševanje stanovanjske problematike.

Na podlagi povedanega lahko zaključimo, da občina na višino prihodka iz glavarine, ki se ji nameni za posamezno proračunsko leto, neposrednega vpliva nima.

5.2.2 Davki na premoženje

V podskupini davkov na premoženje je Občina Tolmin v letu 2007 realizirala prihodke iz naslova davka na nepremičnine, davka na premoženje (vodna plovila), davka na dediščine in darila ter davka na promet nepremičnin in finančno premoženje.

Davek na nepremičnine

Iz naslova davka na nepremičnine se je v letu 2007 v proračun Občine Tolmin nateklo 378.302,20 EUR. Skoraj 90 % teh prihodkov je bilo v letu 2007 doseženih s plačili nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, preostalih 10 % pa od davka od premoženja od stavb ter davka od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Pravno podlago za obračun te dajatve predstavlja Zakon o stavbnih zemljiščih²⁵ (ZSZ), ki določa, da se za uporabo stavbnega zemljišča na območju mest in naselij mestnega značaja plačuje nadomestilo, določitev območja, na katerem se to nadomestilo plačuje, pa je v pristojnosti občinskih svetov posameznih občin. Občina Tolmin to področje ureja z Odlokom o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v občini Tolmin, s katerim je Občinski svet Občine Tolmin določil območja v občini, na katerih se plačuje nadomestilo, zavezance za plačilo, merila za določitev višine nadomestila in merila za oprostitev plačila nadomestila. Ta odlok določa, da je zavezanec za plačilo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča uporabnik zemljišča oziroma stavbe ali njenega dela, torej lastnik oziroma drug stvarno pravni upravičenec, najemnik in drugi neposredni uporabnik. Predmet obdavčitve so v primeru nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča zazidana in nezazidana stavbna zemljišča, višina nadomestila pa je odvisna od opremljenosti z oziroma možnostmi priključitve komunalnih ter drugih objektov in naprav, od lege stavbnega zemljišča, od njegove namembnosti ter od morebitnih izjemnih ugodnosti v zvezi z ustvarjanjem dobička v gospodarski in negospodarski dejavnosti. Višina

²⁵ Državni zbor Republike Slovenije je 11. julija 1997 sprejel Zakon o stavbnih zemljiščih, s sprejemom katerega je prenehal veljati zakon, ki je to področje urejal prej in je bil sprejet še v času Jugoslavije. Novi zakon je v veljavnosti ohranil določbe VI. poglavja starega zakona, ki urejajo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (ZSZ, 1. alineja 56. člena).

nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je v odloku izražena v točkah, z 12. členom tega odloka pa je občinskemu svetu tudi dana možnost, da vrednost točke²⁶ za izračun višine nadomestila za prihodnje leto spremeni s sklepom, ki ga mora sprejeti do 31. decembra tekočega leta. Glede na to, da so ključni dejavniki, ki vplivajo na obseg realiziranih prihodkov iz naslova pobranega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, določeni z odlokom, ki ga sprejme občinski svet občine, glede na to, da je občinski svet tisti, ki lahko za vsako koledarsko leto posebej s sklepom določi vrednost točke za izračun nadomestila, in glede na to, da je občina tista, ki skrbi za komunalno opremljanje zemljišč, lahko trdimo, da ima občina absolutni vpliv na potencialno višino teh prihodkov. Čeprav je ta zakonska podlaga povsem nedvoumna, pa je nanjo treba pogledati s širšega vidika oziroma jo postaviti v širšo družbeno realnost, v kateri se izvaja. Glede na to, da življenjski standard v občini Tolmin ni ravno na zavidljivo visoki ravni, in glede na to, da se občina sooča z izseljevanjem prebivalstva, dvig te dajatve pa bi pomenil še dodatno obremenitev družinskih proračunov in zagotovo ne bi predstavljal spodbudnega ukrepa za podjetništvo in druge dejavnosti, je nerealno pričakovati, da bi občinski svet sprejel kakršno koli odločitev v tej smeri. Ker so tovrstni ukrepi pri občanih nezaželeni, je tudi konsenz o njihovi uvedbi med svetniki težje doseči, saj je od (ne)naklonjenosti volivcev odvisna (ne)izvolitev svetnikov tudi v prihodnjem mandatu.

Davek od premoženja od stavb in davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo. Ti dve dajatvi sta uvedeni z Zakonom o davkih občanov (ZDO), ki je bil sprejet še v času Jugoslavije, a ga je Republika Slovenija z osamosvojitvijo prenesla v svoj pravni red. Dajatvi se do uveljavitve davka na nepremičnine obračunavata na podlagi ZDO.

Zavezanec za plačilo davka od premoženja od stavb²⁷ oziroma prostorov za počitek ali rekreacijo je lastnik oziroma uživalec, ki davek plača ne glede na to, ali premoženje uporablja sam ali ga daje v najem, davka pa ne plača, če te prostore uporablja za opravljanje svoje dejavnosti (ZDO, 157. člen). Osnova za obračun davka od premoženja od stavb oziroma prostorov za počitek ali rekreacijo je vrednost te stavbe oziroma prostora, ki se ugotovi na podlagi Pravilnika o merilih in načinu ugotavljanja vrednosti stanovanj in stanovanjskih hiš ter sistemu točkovanja. Vrednost stavbe in s tem višina davka, ki se obračuna, je glede na določila tega pravilnika odvisna od števila doseženih

²⁶ Vrednost točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na območju občine Tolmin je od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2007 znašala 0,0040254 EUR za zazidano in 0,0008048 EUR za nezazidano stavno zemljišče (Občinski svet Občine Tolmin 2006), v obdobju od 1. januarja 2008 dalje pa znaša 0,00414213 EUR za zazidano stavno zemljišče in 0,00082842 EUR za nezazidano stavno zemljišče (Občinski svet Občine Tolmin 2007).

²⁷ Po ZDO se kot stavba obravnava stavba, del oziroma deli stavb, stanovanje ali garaža (1. točka 156. člena).

točk, katerih višina je odvisna od koristne površine, kakovosti gradnje, starosti in drugih elementov, ter od vrednosti točke same. Zakon pri plačilu davka od premoženja od stavb predvideva znižanje osnove²⁸ za znesek, ki ustreza vrednosti 160 m² stanovanjske površine, kot bi se ugotovila po prej navedenem pravilniku (ZDO, 158. člen). V 163. členu ZDO predvideva še en primer znižanja davčne obveznosti iz naslova davka od premoženja od stavb, in sicer predvideva znižanje odmerjenega davka za 10 %, če zavezanec v lastnem stanovanju ali stanovanjski hiši prebiva z več kot tremi družinskimi člani. Znesek davka se za četrtega družinskega člana zniža za 10 % in nato za vsakega naslednjega družinskega člana še za dodatnih 10 %. Davek od premoženja, ki se plačuje na posest stavb, se po določilih 161. člena ZDO ne plačuje od kmetijskih gospodarskih poslopij, poslovnih prostorov, ki jih zavezanec uporablja za opravljanje dejavnosti, stanovanjskih stavb zavezancev davka iz kmetijstva, ki so sami ali pa so njihovi družinski člani pokojninsko in invalidsko zavarovani na podlagi dohodka iz kmetijstva, od stavb, ki so razglašene za kulturni ali zgodovinski spomenik oziroma jih iz objektivnih razlogov ni mogoče uporabljati. Začasno, za dobo desetih let, pa so plačila davka na posest stavb oproščeni prvi lastniki stavb, stanovanj ali garaž (ZDO, 162. člen). Stopnja obdavčitve je določena progresivno in se z višanjem vrednosti premoženja zvišuje. Glede na podoben princip obračunavanja davka v primeru davka na posest stavb in v primeru davka na posest prostorov za počitek ali rekreacijo, je mogoče ugotoviti, da je višina prihodka občine iz tega naslova odvisna predvsem od števila teh enot, ki so predmet obdavčitve, v naslednjem koraku pa od vrednosti teh stavb oziroma prostorov, ki na višino odmerjenega davka vpliva neposredno. Občina na stopnjo obdavčitve, ki je eden od dejavnikov, od katerega je odvisna višina prihodka iz naslova tega davka, vpliva dejansko nima, saj je zakonsko določena. Prihodki občine pa so poleg tega odvisni tudi od lastnosti in obsega obstoječega stavbnega fonda. Prihodke bi lahko povečala torej le s povečanjem njegovega obsega, kar bi lahko storila tako, da bi razširila zazidalna območja in na njih predvidela gradnjo takih stavb in objektov, ki bodo predstavljali osnovo za obračun davka od premoženja od posesti stavb ali od posesti prostorov za počitek ali rekreacijo.

Davek na premoženje (vodna plovila)

Prihodek, ki ga je občina iz tega naslova realizirala v letu 2007, je zanemarljiv, saj znaša le 0,21 EUR. Po določilih Zakona o davku na vodna plovila se ta davek plačuje od plovil, ki so daljša od petih metrov. Višina obveznosti, k plačilu katere je zavezan lastnik plovila, se ugotavlja na koledarsko leto in je odvisna od dolžine in kilovatov

²⁸ Osnova za izračun davčne obveznosti se na ta način zniža, če so lastnik ali njegovi družinski člani oziroma uživalec v letu pred letom, za katerega se odmerja davek, stalno bivali v stanovanjskih prostorih (ZDO).

moči pogona plovila. Omenjeni zakon določa, da prihodki od davka na plovila, katerih lastniki so rezidenti Republike Slovenije, pripadajo občini, kjer ima lastnik stalno oziroma začasno prebivališče. Prihodki od davka na vodna plovila po tem zakonu, ki ga plačajo nerezidenti, pa pripadajo občini glede na sedež organa, pristojnega za vodenje evidence plovil.

Iz višine realiziranega prihodka je razvidno, da je to zanemarljiv finančni vir občine Tolmin. Ker je njegova višina odvisna izključno od dolžine in moči plovila samega, nakup plovila pa je stvar svobodne volje posameznika oziroma poslovnega subjekta, lahko upravičeno trdimo, da je vpliv občine, kot je tolminska, kjer pomorstvo v klasičnem smislu nima ne tradicije ne geografskih možnosti in kjer so zaradi razširjenosti adrenalinskih športov najpogostejša plovila pravzaprav čolni za rafting, kajaki ali kanuji, dejansko nemogoč.

Davek na dediščine in darila

Predmet obdavčitve po 2. členu Zakona o davku na dediščine in darila je premoženje (nepremičnine, premičnine ter premoženjske in druge stvarne pravice), ki ga fizična oseba prejme kot dediščino ali darilo. Davčna obveznost se ugotovi na podlagi vrednosti podedovanega oziroma v dar prejetega premoženja, od katere se odštejejo dolgovi, stroški in bremena, ki odpadejo na premoženje, za katerega se plačuje davek. Obdavčitev je progresivna, odvisna pa je tudi od dednega reda, znotraj katerega se dedovanje oziroma obdaritev zgodi. Zakon v 7. členu določa, da davek, ki je pobran na osnovi podedovane ali v dar prejete nepremičnine, pripada občini, v kateri se nepremičnina nahaja, v primeru premičnin pa davek pripada tisti občini, kjer ima zavezanec za plačilo davka stalno prebivališče oziroma sedež, če gre za pravno osebo.

Glede na navedeno je moč sklepati, da tudi v primeru davka na dediščine in darila občina nima možnosti vplivati ne na višino obdavčitve, ki je določena na ravni zakona, in ravno tako ne na število ali vrednost posamezne obdaritve oziroma dedovanja, ki sta odvisna od konkretne situacije in od svobodne posameznikove volje.

Davek na promet nepremičnin in na finančno premoženje

V tej podskupini prihodkov je Občina Tolmin v letu 2007 realizirala le prihodke iz naslova davka na promet nepremičnin, ki je računovodsko evidentiran na treh analitičnih kontih, in sicer ločeno davek, ki je iz tega naslova pobran od pravnih oseb, davek, pobran od fizičnih oseb, ter posebej davek, ki je pobran od pravnih ali fizičnih oseb, ki nimajo sedeža oziroma stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji.

Zakon o davku na promet nepremičnin (ZDPN-2), ki ureja pripadnost davka, v 2. členu določa, da prihodki od davka na promet nepremičnin pripadajo občini, kjer nepremičnina leži. Davek se po tem zakonu plača »od prometa nepremičnin ter od odplačne ustanovitve in odplačnega prenosa ali oddajanja v najem [...] stavbne pravice

po zakonu, ki ureja stvarnopravna razmerja« (ZDPN-2, 3. člen). Davek se obračuna v višini 2 % od davčne osnove, ki jo predstavlja prodajna cena nepremičnine, in sicer ne glede na to, ali je ta določena v denarju, stvareh, storitvah ali v kakšni drugi obliki.

Iz navedenega je razvidno, da je višina prihodka, ki ga občina v koledarskem letu zabeleži iz naslova davka na promet nepremičnin, odvisna od dveh dejavnikov, in sicer od števila nakupov oziroma prodaj nepremičnin, ki se nahajajo na območju občine, ter od vrednosti posameznega takega pravnega posla. Podobno kot pri davku na dediščine in darila lahko tudi v tem primeru trdimo, da občina neposrednega vpliva na skupno realizacijo prihodka iz tega naslova nima, vpliva pa lahko na višino tega prihodka v tistem delu, ki se veže na prodaje oziroma nakupe nepremičnin, v katerih je ena od strank v poslu občina sama. Ker trgovanje z nepremičninami ni ena od dejavnosti občin, ampak so to običajno le posli, ki spremljajo izvajanje temeljnih nalog občine, in ker je občina nepremičnine zavezana prodajati po veljavnih cenitvah, je možnost vpliva na ta prihodek pravzaprav majhna. Želja občine, da bi se dvignila cena nepremičnine, ki jo občina kupuje, je že sama po sebi nesmiselna in neracionalna. Edina zakonita pot, po kateri se lahko doseže maksimizacija kupnine za nepremičnino, ki jo občina prodaja, pa je prodaja z javno dražbo.²⁹

Glede na obseg realiziranega prihodka občine v letu 2007 – znašal je 113.293,21 EUR – in glede na definirane možnosti vpliva občine na povečanje tega prihodka lahko ocenimo, da je ta možnost majhna.

5.2.3 Domači davki na blago in storitve

V tej podskupini davčnih prihodkov bilanca prihodkov in odhodkov na prihodkovni strani izkazuje prihodke od davkov na posebne storitve in od drugih davkov na uporabo blaga in opravljanje storitev.

Davki na posebne storitve

V sklopu davkov na posebne storitve je občina realizirala prihodke iz naslova davka na dobitke od iger na srečo, in sicer v višini 2.097,37 EUR. Pravno podlago za obračun in pobiranje tega davka predstavlja Zakon o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo, ki v 2. členu določa, da je predmet obdavčitve vsak dobiček v vrednosti 300 EUR ali več, pridobljen pri klasičnih igrah na srečo, kot jih določa zakon, ki ureja igre na

²⁹ Javna dražba pripelje do precejšnjega dviga kupnine v primerih, ko obstajata vsaj dva interesenta za nakup nepremičnine, katerih interes za nakup je dovolj močan, da sta pripravljena ponujeno kupnino dvigovati.

srečo. Zavezanec za plačilo tega davka je dobitnik, ki pri klasičnih igrah na srečo pridobi dobiček. Davek v višini 15 % se obračuna od vrednosti pridobljenega dobitka.³⁰

Prihodek od davka na dobitke pri klasičnih igrah na srečo pripada proračunu tiste občine, v kateri ima dobitnik stalno prebivališče, oziroma tisti občini, v kateri ima dobitnik začasno prebivališče, če nima stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Če dobitnik v Republiki Sloveniji nima ne stalnega ne začasnega prebivališča pa prihodek od tega davka pripade tisti občini, v kateri ima sedež prireditelj igre na srečo.

V osnovi je realizacija tega prihodka za Občino Tolmin odvisna od tega, ali ima dobitnik stalno prebivališče v tej občini. V drugem koraku pa je višina tega prihodka občine odvisna še od višine dobitka samega, ki predstavlja davčno osnovo. Rečemo lahko tudi, da pomembno vlogo igra tudi priljubljenost oziroma nagnjenost občanov k igranju iger na srečo. Ker gre za igre na »srečo«, pri katerih naj dobitniki na svoj uspeh ne bi imeli nikakršnega vpliva, lahko isto trdimo tudi za občino, ko je govora o možnosti njenega neposrednega vpliva na povišanje prihodka iz tega naslova.

Drugi davki na uporabo blaga in opravljanje storitev

Prihodke občine, ki izvirajo iz davka na uporabo blaga in opravljanje storitev, so v letu 2007 sestavljala sredstva iz štirih virov, in sicer: okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odpadnih voda, okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, turistična taksa in pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) je v slovenski pravni red uvedel načelo plačila za obremenjevanje okolja,³¹ ki se uresničuje z dejstvom, da povzročitelj tovrstne obremenitve krije celotne stroške ukrepov, ki so predpisani s ciljem preprečevati in zmanjševati onesnaževanje okolja, tveganja za okolje, rabo okolja ter za odpravo posledic obremenjevanja okolja. Kot obremenitev okolja se v tem primeru šteje vsak poseg ali posledica posega v okolje, ki ga je povzročila ali povzroča onesnaževanje okolja, tveganje za okolje ali rabo katere koli naravne dobrine (Računsko sodišče Republike Slovenije 2007, 13–14).

Neposredna podlaga za uvedbo okoljskih dajatev je 112. člen ZVO-1, ki predpisuje, da mora tisti, ki povzroča onesnaževanje, plačati okoljske dajatve, in določa, da je pobrana okoljska dajatev prihodek proračuna države. Na podlagi določil tega člena lahko okoljsko dajatev uvede tudi občina, in sicer če gre za onesnaževanja lokalnega pomena. Če je okoljska dajatev pobrana na ravni občine na podlagi onesnaževanja

³⁰ 5. člen Zakona o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo določa, da se vrednost dobitka, če gre za stvar, določi tako, da se njena tržna vrednost poveča s koeficientom davčnega odtegljaja po tem zakonu, ki znaša 1,1765.

³¹ To načelo predstavlja enega od temeljev sodobnega varstva okolja. Potrjeno je bilo z deklaracijo o okolju in razvoju, ki je bila sprejeta leta 1992 v Riu de Janeiru. Podpisnica te listine je tudi Republika Slovenija (Računsko sodišče Republike Slovenije 2007, 13).

lokalnega pomena, so zbrana sredstva prihodek občinskega proračuna. Podrobneje so okoljske dajatve urejene z uredbami, ki jih izda Vlada Republike Slovenije. Za obravnavo prihodkov proračuna Občine Tolmin sta pomembni dve vladni uredbi, in sicer tista, ki uvaja plačilo dajatve za onesnaževanje okolja z odvajanjem odpadne vode, in tista, ki uvaja plačilo dajatve zaradi odlaganja odpadkov.

Okoljsko dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odpadnih voda se plačuje za onesnaževanje okolja, ki je posledica odvajanja odpadnih voda v javno kanalizacijo, neposredno v površinske vode ali posredno s ponikanjem v podzemne vode. Način obračuna, odmere in plačevanja te dajatve ter merila in pogoje za njeno vračilo je Vlada Republike Slovenije uredila z Uredbo o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja, ki je posledica odvajanja odpadnih voda. Prihodki, zbrani iz naslova te dajatve, so, kot določa 2. člen omenjene uredbe, namenski prihodek državnega proračuna, s katerim se financira izvedba Operativnega programa varstva okolja na področju odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. Zavezanec za plačilo te dajatve je v primeru industrijske odpadne vode oseba, ki zaradi opravljanja svoje dejavnosti povzroča odvajanje industrijske odpadne vode, v primeru komunalne odpadne vode pa izvajalec javne službe. Če se plačila uporabnikov storitev javne službe zbirajo na računu občine, na območju katere se javna služba izvaja, je zavezanec za plačilo dajatve kar občina sama. Zavezanec za plačilo te dajatve mora pri Agenciji Republike Slovenije za okolje (ARSO) do 31. marca tekočega leta vložiti napoved za odmero dajatve za preteklo leto, na podlagi katere nato ARSO izda odločbo o odmeri dajatve. Zavezanec med letom vplačuje akontacije dajatve, ki predstavljajo dvanajstino zadnje odmerjene dajatve, povečano ali zmanjšano za odstotek spremembe cene za enoto obremenitve. Višina dajatve se po določilih uredbe izračuna glede na število enot obremenitve, ceno na enoto obremenitve pa s sklepom na predlog Ministrstva za okolje in prostor določi Vlada Republike Slovenije (6., 7., 8. in 11. člen). Občina je do sredstev, ki se zberejo iz naslova te okoljske dajatve, upravičena na podlagi 22. člena te uredbe, ki določa tudi, da občina lahko ta sredstva pridobi le, če jih vложи v infrastrukturo javne službe v skladu z operativnim programom varstva okolja s področja odvajanja odpadnih voda. S spremembo uredbe, ki bo stopila v veljavo s 1. januarjem 2010 bodo zavezanci ta sredstva nakazovali neposredno v državni proračun, od tam pa jih bodo občine za odobrene projekte prejele kot transferne prihodke za investicije. Do uveljavitve spremenjenega 22. in 23. člena uredbe, tj. do 1. januarja 2010 ostaja v veljavi sistem, po katerem zavezanec zbrana sredstva nakazuje v proračun občine, na območju katere je bila dajatev pobrana, občina mora ta sredstva porabiti za investicije v infrastrukturo za izvajanje javne službe s področja odpadnih voda, namensko porabo teh sredstev pa Ministrstvo za okolje in prostor dokazuje z letnimi poročili o porabi sredstev zbranih iz naslova okoljske dajatve zaradi onesnaževanja z odpadnimi vodami. Z uveljavitvijo nove ureditve bo Ministrstvo za okolje in prostor tisto, ki bo izvedlo javni razpis, na

podlagi skladnosti z operativnim načrtom ovrednotilo predloge investicijskih projektov občin in nato za projekte odobrilo sofinanciranje. Glede na ureditev, ki je veljala v letu 2007, lahko torej trdimo, da je prvi dejavnik, ki določa maksimalni možni obseg sredstev iz tega naslova, prav skupni obseg plačane okoljske dajatve za odvajanje odpadnih voda. V primeru visokih vlaganj v komunalno infrastrukturo lahko posamezna občina zadrži maksimalno vsa sredstva iz naslova zbrane dajatve. Maksimalni obseg sredstev, ki jih občina sme zadržati za financiranje investicij v javno infrastrukturo, je torej enak na skupni višini okoljske dajatve, ki jo plačajo zavezanci na območju občine, višina dejansko plačane okoljske dajatve pa je odvisna od komunalne infrastrukture, namenjene ravnanju z odpadnimi vodami. Namenskost porabe sredstev tudi v tem primeru nadzira Ministrstvo za okolje in prostor, saj so mu občine dolžne vsako leto posredovati poročilo o namenski porabi okoljske dajatve. Skoraj identičen sistem je v veljavi v primeru *okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov*, ki se plačuje zaradi onesnaževanja okolja z odpadki, ki se odlagajo na odlagališče za inertne, nenevarne ali nevarne odpadke, zavezanec za plačilo pa je upravljavec odlagališča (Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, 1. odstavek 3. člena in 4. člen). Formula za izračun te okoljske dajatve je predpisana z Uredbo o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. Osnovo izračuna predstavlja število obremenitve tal in zraka v koledarskem letu, vrednost na enoto obremenitve pa enkrat letno na predlog Ministrstva za okolje in prostor s sklepom določi Vlada Republike Slovenije (5. in 6. člen). V primeru obeh dajatev je v občini Tolmin zavezanec za plačilo javno podjetje Komunala Tolmin, ki opravlja javno službo na področju ravnanja z odpadnimi vodami in odpadki. Tako kot v primeru okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadnih voda je tudi v primeru okoljske dajatve, vplačane zaradi odlaganja odpadkov, občina do sredstev, vplačanih na njenem območju, upravičena pod pogojem, da jih vloži v projekte obnove ali izgradnje infrastrukture za ravnanje z odpadki. Ti projekti morajo biti vključeni v operativni program varstva okolja na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, dajatev pa plačuje na podlagi odločbe ARSO. Višina sredstev, ki so občini na razpolago v primeru obeh okoljskih dajatev, je odvisna od stanja infrastrukture občine za ravnanje z odpadnimi vodami oziroma odpadki. Več odpadkov in odpadnih voda kot se uspe v občini predelati oziroma prečistiti, manjši je znesek dajatev, ki ga mora zavezanec plačati, posledično pa je tudi občini na voljo manj sredstev in obratno. Predpogoj za to, da občina lahko izkoristi ta sredstva, pa je, da izvede projekte, ki ustrezajo pogojem iz uredbe in so uvrščeni v operativni program varstva okolja. Glede na to, da investiranje v infrastrukturo pomeni manjše onesnaževanje in posledično nižjo okoljsko dajatev, to hkrati pomeni, da je občini iz tega vira na voljo vedno manj sredstev. Glede na to, da je način izračuna dajatve določen z vladno uredbo, in da je tudi cena na enoto obremenitve določena s strani Vlade Republike Slovenije, lahko trdimo, da občina nima vpliva na to,

kolikšen bo obseg sredstev, ki so ji v posameznem letu iz tega vira na razpolago, vpliva pa lahko v celoti na to, kolikšen del teh sredstev bo izkoristila.

Turistično takso Zakon o spodbujanju razvoja turizma opredeljuje kot dajatev »za prenočevanje, s katero so zavezancem za plačilo v turističnem območju na voljo določene storitve in ugodnosti, ki se jim ob vsakokratnem koriščenju ne zaračunavajo posebej« (4. člen). K plačilu turistične takse so po 23. členu prej omenjenega zakona zavezani turisti,³² ki v turističnem območju zunaj kraja njihovega stalnega prebivališča prenočujejo v nastanitvenem objektu. Višina turistične takse v občini Tolmin je določena s 4. členom Odloka o turistični taksi v občini Tolmin in znaša 11 točk. Vrednost točke je določena z Zakonom o spodbujanju razvoja turizma in trenutno znaša 0,0918 EUR (3. točka 26. člena). Ker turist plača takso za vsak dan bivanja na turističnem območju, je višina letnega prihodka občine iz tega naslova odvisna od števila realiziranih nočitev, in od kategorij ljudi, ki sestavljajo skupino turistov, ki ustvarijo nočitve. Vsekakor se z vidika polnjenja proračuna občini najbolj izplača privabljati tiste skupine turistov, ki so zavezani k plačilu takse v višini 100 %. Če upoštevamo, da so poleg nekaterih zelo specifičnih skupin odraslih plačila takse oproščeni ali delno oproščeni predvsem otroci in mladostniki do 18. leta starosti ter tisti, ki prenočujejo v kampih, bi morala občina spodbujati predvsem razvoj tistih dejavnosti in širitev tistih nočitvenih kapacitet, ki jih koristijo odrasli. Pri tem odigrajo pomembno vlogo značilnosti občine oziroma njenega območja, ki na nek način določajo, kakšne oblike turizma se lahko v občini sploh razvijejo. Neposrednega vpliva na povečevanje nočitvenih zmogljivosti občine pravzaprav nimajo, saj so te v celoti v lasti zasebnega sektorja. Občina tako lahko le spodbuja splošni turistični razvoj območja, skrbi za javno infrastrukturo in nudi določene ugodnosti za podjetnike, ki se ukvarjajo s turizmom.³³ Vpliv na povečanje turističnega obiska, ki običajno pomeni tudi večanje števila nočitev,³⁴ lahko občina vrši le posredno, s promocijo turističnega območja in lokalnih znamenitosti, za kar v primeru Občine Tolmin skrbi javni zavod Lokalna turistična

³² Velja tako za državljane Republike Slovenije kot tudi za tujce. Za nekatere kategorije turistov pa Zakon o spodbujanju razvoja turizma določa 50- oziroma 100-odstotno oprostitev plačila turistične takse. (27. člen)

³³ Občina Tolmin na podlagi razpisa subvencionira obrestno mero za kratkoročne kredite malemu gospodarstvu, veliko sredstev pa je prav za namen investicij malih in srednjih podjetij, ki se ukvarjajo s ponujanjem nočitvenih zmogljivosti, na voljo s vklopu programa SOČA 2013. Na podlagi razpisa, ki ga objavlja Posoški razvojni center, se v sklopu tega programa razvoja Posočja na primer razdeljujejo sredstva Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) posebej za namen investicij v mikro in majhnih podjetjih. Razpis posebej izpostavlja registrirane sobodajalce. Sobodajalci lahko pridobijo nepovratna sredstva pod pogojem, da z investicijo povečajo obseg razpoložljivih ležišč za najmanj štiri ležišča oziroma če je cilj investicije, ki je predmet sofinanciranja, dvig kategorije za vsaj eno zvezdico.

³⁴ Ob predpostavki, da se poleg povečevanja števila enodnevnih gostov povečuje tudi število tistih gostov, ki na območju občine prespijo vsaj eno noč, oziroma da se poveča povprečno število dni, ko gost ostane na območju občine.

organizacija Sotočje, ki med drugim skrbi tudi za predstavitev turistične ponudbe občine na raznih sejnih in turističnih borzah doma in v tujini.

Plačevanje *pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest* je uvedeno z 49. členom Zakona o gozdovih. Zavezanci za plačilo so po določilih tega zakona lastniki gozdov, njeno višino pa določi Vlada Republike Slovenije, in sicer v odvisnosti od katastrskega dohodka gozda ter od gostote gozdnih cest. Ta zakon še določa, da je pobrana pristojbina prihodek lokalnih skupnosti, ki ga te lahko porabijo izključno za namen vzdrževanja gozdnih cest. Na podlagi teh zakonskih določil je Vlada Republike Slovenije sprejela uredbo, s katero je izračun in pripadnost pobrane pristojbine podrobneje določen. Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest določa tako metodologijo za izračun pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest kot tudi njeno višino in razporeditev zbranih sredstev po posameznih občinah. Ta uredba določa tudi, da so plačilu pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest zavezane tako fizične kot pravne osebe, ki imajo v lasti gozdno zemljišče in so kot lastniki teh zemljišč vpisani v katastrskem operátu na dan 30. junija tistega leta, za katero se pristojbina odmerja (1. odstavek 3. člena). K plačilu pristojbine je torej zavezan tud Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki upravlja z gozdovi v državni lasti. Pristojbina se plačuje za vsa gozdna zemljišča, vpisana v katastrski operát, razen za varovane gozdove in gozdove s posebnim namenom, ki so za take razglašeni s predpisi Vlade Republike Slovenije. Prav tako se pristojbina ne plačuje od gozdov v območjih, ki s cestami niso odprta (2., 3. in 4. odstavek 3. člena). Zbrana sredstva se tekoče razporejajo občinam, in sicer v deležih, kot so določeni v Prilogi 2, ki je sestavni del omenjene uredbe. Občini Tolmin glede na uredbo pripada 0,979 % sredstev, zbranih s plačili pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest.³⁵ Sredstva, ki jih občina prejme iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, so strogo namenska in se smejo potrošiti le za kritje stroškov vzdrževanja gozdnih cest, ki se izvajajo na podlagi letnega programa vzdrževanja, ki ga po določilih uredbe (1. odstavek 5. člena) pripravi Zavod za gozdove Slovenije. Tudi višina pristojbine je določena s to vladno uredbo, tj. na ravni države, in sicer se obračuna po stopnji 9,4 % od katastrskega dohodka gozdnih zemljišč, Skladu kmetijskih zemljišč Republike Slovenije pa se pristojbina odmeri v višini 12,8 % od katastrskega dohodka gozdnih zemljišč, ki so v lasti države in s katerimi ta sklad gospodari (6. člen). Na višino pristojbine, ki jo plačujejo lastniki gozdov, poleg obsega stroškov za vzdrževanje gozdnih cest in deleža njihove uporabe vpliva tudi katastrski dohodek gozdnih zemljišč.

³⁵ Po deležu pristojbine, ki pripada posamezni občini glede na razdelilnik, ki je sprejet kot Priloga 2 Uredbe o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest, se Občina Tolmin z deležem 0,979 % uvršča na 31. mesto, kar pomeni, da 30 občin v Sloveniji prejme večji delež sredstev, pobranih s pristojbino. Vseh teh 30 občin prejme več kot 1-odstotni delež vseh pobranih sredstev iz tega naslova, od tega največ občina Kočevje (6,014 %). Najmanjši delež teh sredstev v Sloveniji pa pripade občini Trnovska vas, in sicer 0,006 %.

Višina pristojbine se izračuna na osnovi dolžine gozdnih cest, predvidenih stroškov za vzdrževanje 1 km gozdne ceste, povprečnega deleža stroškov, ki jih pokrivajo lastniki gozdov, in predvidenega katastrskega dohodka gozdnih zemljišč. Kot je razvidno iz tega povzetka določil Uredbe o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest, sta tako višina pristojbine, ki jo plačujejo lastniki gozdov, kot tudi delež skupnih sredstev zbranih iz tega naslova, ki pripade občini, določena z vladno uredbo in s tega vidika zunaj vpliva občine. Višina prihodka, ki ga občina realizira iz tega naslova, je tako odvisna zgolj od skupne višine sredstev, ki se na ravni države zberejo s plačili pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest.

5.3 Nedavčni prihodki

5.3.1 Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja

Prihodki od udeležbe na dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki

Ti prihodki Občine Tolmin predstavljajo dividende od delnic, ki jih je občina pridobila v postopku dedovanja po smrti tistih občanov, za katere je bila po Zakonu o socialnem varstvu dolžna plačevati oziroma doplačevati bivanje in oskrbo v domovih za ostarele. Gre za osebe, ki po predpisanih kriterijih tega stroška ne zmorejo plačevati same. Vpliv občine na prihodek iz tega naslova je dejansko nemogoč, saj so ti primeri bolj izjema kot pravilo, realiziran prihodek pa je odvisen tudi od tega, ali se za delnice, ki jih je po tej poti pridobila občina, dividende v tekočem letu sploh izplačujejo in v kakšni višini.

Prihodki od obresti

Prihodke od obresti je Občina Tolmin v letu 2007 realizirala na podlagi stanja sredstev na vpogled vključno z vezavo sredstev prek noči ter z vezavo depozitov.

Na analitičnem kontu 710200 »Prihodki od obresti od sredstev na vpogled« so knjženi prihodki od tekočih obresti, ki jih občina prejme za depozite na vpogled pri bankah in drugih finančnih institucijah. V sklopu teh prihodkov so knjženi tudi prihodki iz naslova obresti, prejetih za vezavo depozitov prek noči.³⁶

Realizacija prihodkov od obresti za sredstva na vpogled je odvisna od dveh ključnih dejavnikov, in sicer glavnice, torej zneska depozita, ki se obrestuje, in obrestne mere, po kateri se ta depozit obrestuje. Na višino prihodka iz naslova obresti lahko občina vpliva le tako, da zbere čim več ponudb in sredstva deponira pri tisti banki, ki nudi najvišjo obrestno mero. Na višino prihodka od obresti bi občina tako lahko pomembno vplivala z

³⁶ Zakladnica Ministrstva Republike Slovenije za finance prosta sredstva vseh uporabnikov občinskega proračuna računa ob zaključku dne naloži v poslovno banko, ki jo po predpisanem postopku izbere občina (t.i. sistem enotnega zakladniškega računa).

višino depozita. Ker pa so občine zavezane obveznosti plačevati v zakonskem in pogodbeno določenem roku, je stanje na njihovih računih, ki predstavlja višino glavnice v trenutku obračuna obresti, odvisno od tega, kolikšen je obseg obveznosti do dobaviteljev in kdaj te obveznosti zapadejo v plačilo. Manevrskega prostora za povečevanje prihodkov iz tega naslova občine zaradi tega nimajo prav veliko.

Podobna situacija je v primeru obresti iz naslova vezanih depozitov, katerih upravljanje omogoča načrtovanje. Učinkovita vezava depozitov lahko, če je občina sposobna izdatke dovolj natančno načrtovati, pomeni še večji izkoristek sredstev, ki jih občina v danem trenutku in v določenem časovnem obdobju ne bo potrebovala za pokritje stroškov uresničevanja javnega interesa oziroma potreb.

Upravljanje s sredstvi na ta način vsekakor ni prioriteta dejavnost občin, predstavlja pa racionalno upravljanje z občinskim premoženjem, h kateremu je občinska uprava zavezana. Prihodki, ki se v proračun stečejo iz naslova obresti, predstavljajo le 0,55 % vseh prihodkov občine.

Prihodki od premoženja

Prav prihodki od premoženja v skupini nedavčnih prihodkov Občine Tolmin predstavljajo največji delež. V letu 2007 jih sestavljajo prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove, prihodki od najemnin za poslovne prostore, prihodki od najemnin za stanovanja, prihodki od drugih najemnin, prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo in prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico.

V primeru prvih štirih vrst prihodkov gre za sredstva, ki jih občina pridobiva z oddajanjem nepremičnin, ki jih ima v lasti, v najem. Občina *kmetijska zemljišča* oddaja v najem na podlagi zakupnih pogodb, in sicer zgolj za namen paše živine in/ali za namen pridelave krme za živino. Višina letne zakupnine za ta zemljišča je določena skladno s cenikom Sklada kmetijskih zemljišč. Prihodke od oddaje *poslovnih prostorov* je občina pridobila na podlagi trinajstih najemnih pogodb. Izračun višine najemnine je predpisan z Odlokom o oddajanju poslovnih stavb, poslovnih prostorov in javnih površin v najem in se mesečno usklajuje s ceno m² stavbnega zemljišča (22. člen). Poleg dejstva, koliko in kako velike poslovne prostore ima v lasti občina, na višino realiziranih prihodkov vpliva tudi to, kolikšen delež teh poslovnih prostorov uspe občina oddati v najem, in ali je najem sklenjen za celo leto. Neposredno na višino zaračunane najemnine lahko vpliva občinski svet, ki ima pristojnost spremeniti prej omenjeni odlok. Pri izbiri kriterijev in osnove za določitev višine najemnine je treba upoštevati tudi stanje gospodarstva v občini. Če je gospodarstvo že sicer v slabšem stanju, bi z visokimi najemninami le še dodatno ogrozili ekonomski obstoj tistih subjektov, ki svojo dejavnost opravljajo v prostorih, ki so v lasti občine, upoštevati pa je treba tudi dejstvo, da je za občino racionalnejše, da poslovni prostor odda v najem za

nižjo najemnino, kot pa da je prostor prazen in mora občina zanj pokrivati fiksne stroške in ga vzdrževati.

Največji delež prihodkov od oddajanja nepremičnin v najem je občina realizirala z *najemninami od stanovanj*. V letu 2007 je imela v lasti stoštirinajst stanovanj, od tega so bila stotri neprofitna, devet je bilo profitnih, dve pa službeni.³⁷ Najemnina za vse tipe stanovanj se izračunava skladno z veljavnimi predpisi, na državni ravni izračun najemnin ureja Stanovanjski zakon, ki je neprofitne najemnine poenotil in s katerim je določeno, da se neprofitna najemnina lahko zaračuna največ v višini 4,68 % letno od vrednosti stanovanja. Večina stanovanj, ki so v lasti občine, je neprofitnih, njihov osnovni namen je tako reševanje stanovanjske problematike socialno bolj ogroženih občanov, in ne absolutno maksimiziranje pobrane najemnine. Ker je zgornja dopustna meja najemnine za neprofitno stanovanje določena z zakonom in ker večino stanovanjskega fonda občine predstavljajo prav neprofitna stanovanja, občina na višino sredstev, ki se iz tega naslova pri obstoječem fondu stanovanj stečejo v občinski proračun, pravzaprav nima vpliva. Ob tem pa igra pomembno vlogo tudi dejstvo, da se pri določanju najemnin na ravni posamezne občine navadno upošteva tudi njena gospodarska situacija, ki odloči o tem, ali bo občina zaračunavala najemnino za neprofitna stanovanja v najvišji meri, kot jo še dopušča zakon. V sklopu *prihodkov od drugih najemnin* je občina v letu 2007 realizirala prihodke od najemnin za javne površine. Pogodbe za odplačni najem javnih površin so bile v letu 2007 sklenjene za postavitev teras in letnih vrtov gostinskih lokalov v centru mesta Tolmin, za postavitev reklamnih vozil na javni površini, ena pogodba pa je bila sklenjena za skladiščenje športne opreme, ki jo najemnik uporablja pri opravljanju dejavnosti, za katero je registriran. Izračun najemnine za javne površine je določen s prej omenjenim odlokom, ki pa dopušča tudi oprostitve plačila za najem javne površine, in sicer v primerih, ko gre za humanitarne, športne, kulturne ali turistične akcije oziroma aktivnosti, ki so neprofitnega značaja (25. člen). Tudi v primeru oddaj javnih površin v najem je najemnina, katere izračun določa že prej omenjeni Odlok o oddajanju poslovnih stavb, poslovnih prostorov in javnih površin v najem, usklajena s ceno m² stavbnega zemljišča. Višina letne realizacije teh prihodkov je neposredno odvisna od interesa za najem javnih površin, pri čemer prevladujejo vloge za najem, ki uveljavljajo oprostitve plačila najemnine, na realizacijo pa vpliva tudi način izračuna najemnine, ki ga lahko spremeni občinski svet s spremembo odloka, ter cena m² stavbnega zemljišča, ki predstavlja osnovo po sedaj veljavnem načinu izračuna najemnine in na katero občina ne more vplivati.

³⁷ Z enim od službenih stanovanj razpolaga Zdravstveni dom Tolmin in zanj tudi pobira najemnino.

Med prihodke od premoženja se po veljavnem Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava všteto tudi *prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo*. Po Zakonu o igrah na srečo se posebne igre na srečo lahko prirejajo le na podlagi pridobljene koncesije, za katero mora koncesionar plačevati koncesijsko dajatev (55. in 73. člen). Ta zakon v 74. členu določa, da se 47,80 % pobrane koncesijske dajatve³⁸ nameni občinam, ki so vključene v zaokroženo turistično območje,³⁹ ter se uporabi za ureditev prebivalcem prijaznejšega okolja in za vzdrževanje in izgradnjo turistične infrastrukture. Glede na to, da občina ta prihodek vedno realizira v deležu, kot je dogovorjen s pogodbo med občinami, ki so vključene v zaokroženo turistično območje, je višina sredstev, ki jih prejme iz tega naslova, odvisna zgolj od vrednosti vplačil za udeležbo pri posamezni vrsti posebnih iger na srečo v igralnicah na tem zaokroženem turističnem območju. Ta znesek, zmanjšan za izplačane dobitke in za prihodek od iger, ki jih igrajo igralci drug proti drugemu, namreč predstavlja osnovo za obračun koncesijske dajatve, nanj pa občine nimajo nikakršnega vpliva. Vpliv lahko občina vrši le s tem, da dopusti gradnjo novih igralnic s tem, da občinski svet izglasuje soglasje k podelitvi koncesije.

Kot zadnji se med prihodke od premoženja Občine Tolmin uvrščajo *prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico*, ki v letu 2007 predstavljajo skoraj polovico vseh prihodkov od premoženja. Ta sredstva kot koncesijsko dajatev plačujejo koncesionarji, ki so pridobili koncesijo za proizvodnjo električne energije (hidroelektrarne in male hidroelektrarne do 10 MW) ter za črpanje rečnih naplavin. Področje pridobivanja električne energije v hidroelektrarnah ureja Uredba o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrije in Bače za proizvodnjo električne energije. Ta določa, da koncesionar plačuje koncesijsko dajatev v letni višini 10 % od prodajne vrednosti proizvedene električne energije. Plačana koncesijska dajatev je prihodek občin, razdelitev med občine pa se opravi skladno z bruto potencialom, ki pripada območju posamezne občine. Koncesija po določitvi te uredbe je za območje občine Tolmin podeljena podjetju Soške elektrarne Nova Gorica – SENG d. o. o. Področje proizvodnje električne energije v malih hidroelektrarnah urejajo vladne uredbe o koncesijah za

³⁸ Preostali prihodki od plačil koncesijske dajatve se razdelijo v naslednjem razmerju: 47,80 % je prihodek državnega proračuna, 2,20 % se nameni Fundaciji za financiranje humanitarnih in invalidskih organizacij, 2,20 % pa je prihodek Fundacije za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji (Zakon o igrah na srečo, 74. člen).

³⁹ Zakon o igrah na srečo določa, da zaokroženo turistično območje z odločbo določi minister, ki je pristojen za turizem. Poleg občine, na ozemlju katere je igralnica, se lahko, če izrazijo interes, v zaokroženo turistično območje vključijo tudi druge lokalne skupnosti, ki pa morajo izpolnjevati predpisane kriterije, ob tem pa velja še, da je vsaka občina lahko vključena le v eno zaokroženo turistično območje. Lokalne skupnosti, ki so uvrščene v posamezno zaokroženo turistično območje, se dogovorijo o višini deležev koncesijske dajatve, ki jih prejme posamezna občina, s posebno pogodbo (74. člen).

gospodarsko izkoriščanje vode za pridobivanje električne energije.⁴⁰ Te poleg pogojev za podeljevanje koncesij za gospodarsko izkoriščanje vode na določenih vodotokih in odsekih vodotokov, na katerih je tako izkoriščanje dovoljeno, določajo tudi, da se koncesija podeli za dobo 50 let in da mora koncesionar za vsako leto rabe vode na podlagi pridobljene koncesije plačati koncesijsko dajatev. Prihodki od plačila za koncesijo so – velja za koncesije za vse vodotoke, ki se koristijo za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah – po določenih teh uredb vir proračuna Republike Slovenije in občin, na območju katerih se nahajajo odseki vodotokov, na katerih se voda koristi na podlagi podeljenih koncesij za proizvodnjo električne energije. Plačilo za koncesijo se med državo in občine razdeli v razmerju 60:40, in sicer v korist občin. Če se del vodotoka, ki se izkorišča za proizvodnjo električne energije, nahaja na območju dveh ali več občin, se del plačila za koncesijo, ki pripade več občinam, med te razdeli glede na pripadajoč delež potencialne energije dela vodnega telesa. Višina plačila za koncesijo se določi za vsako leto posebej, in sicer na podlagi letne količine proizvedene energije in je enaka 3 % povprečne prodajne vrednosti v koledarskem letu proizvedene in v javno električno omrežje oddane energije, pri čemer se upošteva povprečna prodajna vrednost 1 kWh električne energije. To vrednost pa določi minister, pristojen za okolje, najkasneje 31. decembra tekočega leta za prihodnje leto. Koncesije za izkoriščanje vodnega potenciala pa se podeljujejo tudi za gospodarsko izkoriščanje naplavin. Za izkoriščanje naplavin vodotokov na območju občine Tolmin sta pomembni dve uredbi Vlade Republike Slovenije, s katerima ta določa pogoje za podeljevanje koncesij za gospodarsko izkoriščanje naplavin – mivke, peska, proda in kamna. Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje naplavin iz struge reke Soče ureja podelitev koncesije, s katero koncesionar pridobi pravico do odvzema in skladiščenja naplavin, do separiranja in priprave frakcij iz naplavin za gradbene namene ter pravico do dajanja v promet teh posameznih frakcij, s koncesijo pa se po tej uredbi določi tudi urejanje in vzdrževanje objektov za dostop oziroma dovoz do mesta odvzema naplavin ter urejanje in vzdrževanje objektov na mestu odvzema naplavin. Koncesionar nosi vse stroške, povezane s koncesijo za izkoriščanje naplavin, za dejansko odvzete količine naplavin je dolžan plačati vodno povračilo, plačuje pa tudi koncesijsko dajatev oziroma plačilo za koncesijo. Koncesionar mora za koncesijo enkrat letno plačati znesek, ki je enak zmnožku načrpane količine naplavin in 10 % povprečne

⁴⁰ Področje pridobivanja električne energije v malih hidroelektrarnah na vodotokih na območju občine Tolmin urejata dve uredbi, in sicer Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vode na posameznih odsekih vodotokov Skopičnika, Tbina, Koritnice, Prodajeve grape, Bače, Velunje, Mislinje, Mirtovškega potoka, Save Dolinke, Rupovščiće, Bohinjske Bistrice, Topole, Rajterbaha in Kneže za proizvodnjo električne energije ter Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vode na posameznih odsekih vodotokov Proščka, Kneže, Bače, Ročice, Brusnika, Klavžarice, Radovne, Završnice in Vipave za proizvodnjo električne energije.

tržne vrednosti 1 m³ frakcije 0/32 mm. Povprečna tržna vrednost te frakcije se določa na podlagi prodajnih cen te frakcije, doseženih v preteklem letu na območju reke Soče. Plačilo za koncesijo se razdeli med državo in lokalno skupnost, na območju katere je odvzemno mesto na reki Soči, in sicer v razmerju 50:50. Če odvzemno mesto leži v več lokalnih skupnostih, si te delež plačila za koncesijo, ki pripade njim, razdelijo skladno s pripadajočim deležem odvzemnega mesta. Koncesije za gospodarsko izkoriščanje naplavin iz reke Soče se podelijo na podlagi javnega razpisa, ki ga izvede Ministrstvo za okolje in prostor, o izbiri koncesionarja pa odloči Vlada Republike Slovenije z upravno odločbo. Aktualne koncesije so na podlagi te uredbe podeljene za obdobje do 31. decembra 2008. Odvzem naplavin iz rek na območju občine Tolmin ureja tudi Uredba o koncesiji za odvzem naplavin iz lovilnih jam na reki Soči, Tolminki in Bači, ki določa skoraj identične pogoje. Posebnost koncesij, podeljenih na podlagi te uredbe, pa je v tem, da se podeljujejo brez javnega razpisa, in sicer imetnikom pravnomočnih vodnogospodarskih soglasij, na podlagi katerih imajo ti pravico na odsekih vodnega telesa izkoriščati mivko, pesek, prod ali kamen, ter da koncesionar s koncesijo, podeljeno na podlagi te uredbe, zagotavlja odvzem naplavin iz Soče, Tolminke in Bače v izrednih primerih.⁴¹ Tudi izračun plačila za koncesijo in pripadnost te dajatve sta določana identično kot v primeru podelitve koncesije na podlagi osnovne uredbe. Na podlagi ugotovljenega lahko rečemo, da so prihodki občine iz naslova podeljenih koncesij za vodno pravico pomemben prihodek Občine Tolmin, hkrati pa lahko ugotovimo tudi, da nanj pravzaprav nima vpliva. Tako dodeljevanje koncesij za izrabo vodnega potenciala za proizvodnjo električne energije kot tudi podeljevanje koncesij za gospodarsko izkoriščanje naplavin sta v pristojnosti države oziroma Vlade Republike Slovenije, ki tudi določi višino koncesijske dajatve in obseg izkoriščanja vodnega potenciala oziroma črpanja naplavin, zato sta v celoti izven pristojnosti občin. Glede na to, da je poleg tržne cene prodanih dobrin, dejavnik, ki vpliva na višino plačila za koncesije, prav dovoljena količina oziroma obseg izkoriščanja, občine na proračunske prihodke iz tega naslova ne morejo vplivati.

5.3.2 Takse in pristojbine

Zakon o upravnih taksah (ZUT) v 29. členu določa, da se kot prihodek proračuna občine v celoti štejejo prihodki od taks, ki so plačani neposredno pri organih občine.

⁴¹ Uredba o koncesiji za odvzem naplavin iz lovilnih jam na reki Soči, Tolminki in Bači določa, da mora oseba, ki je pridobila koncesijo, poleg ostalih predpisanih pogojev zagotoviti odvzem naplavin izključno v skladu z Načrtom izvajanja koncesije za odvzem naplavin na odseku reke Soče, Tolminske in Bače, in sicer takrat, ko je dotok naplavin večji od transportne sposobnosti vodotoka, ko se začne dvigovati gladina vode in dna zaradi odlaganja naplavin, ko je treba zagotoviti konstantno pretočno sposobnost vodotoka ali ko odlaganje naplavin ogroža vodne objekte.

70 % prihodkov od taks, ki se plačajo z upravnimi kolki in so vplačani na ustrezne vplačilne račune pri Upravi Republike Slovenije za javne prihodke, se razporedi v državni proračun, preostalih 30 % pa v dobro občinskih proračunov. Znesek prihodkov od prodaje upravnih kolkov, ki se razporedi občinam, se mednje razdeli glede na delež proračuna občine v vsoti proračunov vseh občin v Republiki Sloveniji, pri čemer se upoštevajo podatki za predpreteklo leto. Višina takse je odvisna od vrste dokumenta, ki ga stranka želi pridobiti, in je natančno določena v prilogi ZUT, ki ureja taksne tarife.

Iz naslova upravnih taks, ki se po 1. členu ZUT plačujejo za dokumente in dejanja v upravnih in drugih javnopravnih zadevah pri upravnih organih, se je v letu 2007 v proračun Občine Tolmin steklo 6.234,07 EUR.⁴²

Glede na pripadnost davka, kot jo predvideva ZUT, lahko trdimo, da ima občina neposreden vpliv le na višino prihodka od upravne takse, ki se plača neposredno na občini. Tudi ta trditev pa drži le pogojno, če upoštevamo dejstvo, da se upravna taksa zaračunava za pridobitev dokumentov in dejanja, ki jih od občine zahtevajo stranke. To pomeni, da višina realiziranega prihodka ni odvisna od občine, ampak predvsem od strank, ki pri občinskih organih sprožajo postopke za pridobitev raznih dokumentov oziroma dejanj. Ključni dejavnik, ki vpliva na višino iz upravne takse realiziranega prihodka občine, je zato v prvi vrsti število upravnih postopkov, ki jih pri občini sprožijo fizične ali pravne osebe, in šele nato vrsta dokumenta oziroma dejanja, za katerega zaprosijo. Pobuda za sprožanje upravnih postopkov pri občinskih organih je torej na strani strank, in ne na strani občine. In ker je tudi višina takse določena s samim zakonom in zato zunaj vpliva občine, je mogoče zaključiti, da občina na višino prihodka, realiziranega iz upravne takse, vplačane neposredno pri organih občine, ne more vplivati.

Drugi del prihodka iz tega naslova pa je, kot je razvidno že iz samega delitvenega razmerja, ki ga določa ZUT, in ključa, po katerem se ta delitev izvede, povsem neodvisen od vpliva občine, saj na višino prihodka vpliva delež, ki ga proračun občine predstavlja v vsoti proračunov vseh slovenskih občin. Teoretično to pomeni, da bi občina lahko imela prihodek iz upravnih taks, ne da bi izdala en sam dokument ali opravila eno samo dejanje, za katerega mora po ZUT stranka poravnati upravno takso.

5.3.3 Globe in druge denarne kazni

V skupino nedavčnih prihodkov proračunov občin se všttevajo tudi prihodki iz naslova glob in denarnih kazni. Občina Tolmin je v letu 2007 v tej podskupini

⁴² Občina Tolmin prodaje upravnih kolkov ne vrši, saj bi bil prihodek iz tega naslova – upravna taksa, vplačana neposredno pri organih občinske uprave – zanemarljiv v primerjavi s stroški in postopki, ki bi jih tako poslovanje zahtevalo – odprtje in vodenje gotovinske blagajne in gotovinskega računa pri eni od poslovnih bank.

prihodkov realizirala globe za prekrške v višini 104,30 EUR in 1.337,35 EUR iz naslova nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora.

Globe za prekrške se v občinski proračun stečejo na podlagi izrečene kazni za napačno parkiranje, odlaganje zapuščenih avtomobilov, nelegalno kampiranje, motenje javnega reda in miru in vse druge kršitve, ki so z občinskimi odloki definirane kot prekrški, za katere sta nadzor in sankcioniranje kršitev v pristojnosti občinskega redarja in medobčinskega redarstva⁴³ in za katere se kot sankcija izreče plačilo globe. Višina sredstev, ki se v proračunu občine zberejo na podlagi izrečenih glob za storjene prekrške, so odraz dveh dejavnikov: učinkovitosti dela redarske službe ter spoštovanja predpisov občine, in sicer tistih, za kršitev katerih redarska služba kršitelju lahko naloži plačilo globe. Cilj delovanja redarskih služb v občinah zagotovo ni polnjenje proračuna z izrečenimi globami, ampak predvsem zagotavljanje in preverjanje spoštovanja občinskih predpisov. Teoretična možnost za povečanje prihodka iz tega naslova obstaja, a je povezana s pogosto kadrovsko podhranjenostjo občinskih uprav. En redar, ki v okviru medobčinske uprave deluje na območju občine Tolmin, zagotovo ne uspe ugotoviti vseh kršitev in posledično oglobiti vseh tistih kršiteljev, ki bi jih glede na predpise lahko. Zaposlitev dodatnih redarjev bi povečala obseg njihove prisotnosti na terenu. Kot prvi učinek tega ukrepa bi občina zagotovo zabeležila več izrečenih glob za prekrške in posledično višji prihodek iz tega naslova, okrepljena terenska prisotnost organa, ki sankcionira kršitve predpisov, pa bi lahko vplivala na zmanjšanje števila kršitev in posledično naloženih plačil glob za prekrške, s tem pa prihodka občine iz tega naslova. Vpliv na višino prihodka pa lahko neposredno vrši občinski svet tudi s spremembo predpisane višine globe za posamezen prekršek.

Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora je uvedeno z Zakonom o graditvi objektov (ZGO), ki določa, da je zavezanec za plačilo nadomestila »[i]nvestitor oziroma lastnik nedovoljene gradnje, če tega ni mogoče ugotoviti, pa lastnik zemljišča, na katerem je takšna gradnja oziroma objekt« (157. člen). ZGO določa, da 50 % sredstev, ki se zberejo iz tega naslova, pripada proračunu občine, na območju katere se črna gradnja nahaja, druga polovica pa je prihodek državnega proračuna. Določitev višine nadomestila in način njegovega plačila pa sta po določilih ZGO v pristojnosti Vlade Republike Slovenije, ki je to področje uredila z Uredbo o kriterijih za

⁴³ Občina Tolmin je skupaj z Občino Bovec in Občino Kobarid ustanovila organ skupne občinske uprave Medobčinska uprava občin Bovec, Kobarid in Tolmin, ki za občine ustanoviteljice opravlja naloge občinskih uprav s področja občinske inšpekcije in občinskega redarstva. Medobčinska inšpekcija, ki deluje v okviru te medobčinske uprave, je po Odloku o ustanovitvi organa skupne občinske uprave »Medobčinska uprava občin Bovec, Kobarid in Tolmin« prekrškovni organ vseh treh občin ustanoviteljic. S petim odstavkom 6. člena omenjenega odloka je določeno, da so globe, plačane za prekrške, ki jih izreče medobčinska inšpekcija, prihodek proračuna tiste občine, na območju katere je bil prekršek storjen oziroma predpis katere je bil kršen.

izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora. Ta podzakonski akt v 23. členu določa, da se vrednost nadomestila izračuna tako, da se stopnja degradacije in uzurpacije v točkah pomnoži z vrednostjo točke, ki je prav tako določena s to uredbo. Stopnja degradacije in uzurpacije v točkah pa se izračuna tako, da se vsota točk, ki se določijo glede na vrsto namenske rabe prostora, izrabo kapacitete prostora ter vrsto in stopnjo varovanja vrednot, pomnoži s sedmimi različnimi faktorji. Višina teh faktorjev je po tej uredbi odvisna od načina izvajanja del, namena nedovoljene gradnje, obsega nedovoljene gradnje, izgrajenosti oziroma dokončanosti nedovoljene gradnje, zahtevnosti izvajanja del, skladnosti nedovoljene gradnje z namensko rabo prostora in oblikovalskimi pogoji. Dobljeni rezultat pa se nato pomnoži še z dodatnim faktorjem, ki se določi glede na vrsto nedovoljene gradnje (nelegalna, neskladna oziroma nevarna gradnja ali nelegalni kop). Kot je iz navedenega razvidno, občina nima nikakršnega vpliva na to, kolikšna sredstva se dejansko kot prihodek stečejo v občinski proračun. Zakon namreč določa odstotek, ki od vsega pobranega nadomestila pripade občini, navedena uredba pa zelo podrobno določa, od katerih dejavnikov je odvisno, kolikšno nadomestilo bo črnograditelj plačal. Višina prihodka občine iz tega naslova je tako odvisna od števila nedovoljenih gradenj, ki se nahajajo na območju občine, in od značilnosti teh gradenj, ki so podlaga za določitev višine nadomestila.

5.3.4 Prihodki od prodaje blaga in storitev

V skupini prihodkovnih kontov 713 »Prihodki od prodaje blaga in storitev« se knjižijo prihodki od prodaje blaga, storitev in materiala. V to skupino se uvrščajo tudi prihodki od prodaje vstopnic za kulturne, športne in druge prireditve, prihodki od kotizacij za seminarje, posvetovanja in strokovna srečanja, druge vstopnine ter drugi prihodki od prodaje.

Občina Tolmin je v letu 2007 v tej skupini realizirala prihodke na kontih 713000 »Prihodki od prodaje blaga in storitev« in 713099 »Drugi prihodki od prodaje«. V sklopu prvih je sredstva v skupni višini 9.144,80 EUR pridobila s prodajo lesa (skoraj 75 %), s prodajo publikacij Tolminski zbornik in Oblačilna kultura na Tolminskem, ki jo za občino vrši Tolminski muzej, in s povračili stroškov cenitev za vse predmete prodaj občine, ki jih naroči in plača občina, kupcu pa se nato skupaj s kupnino obračunajo v okviru prodajne pogodbe. Gre za prodaje, ki so občasne in le redko predvidljivega značaja. Njihovo povečanje je vsekakor mogoče s krepitvijo tržnih aktivnosti občine, ki pa niso njen primarni namen, saj je občina ustanovljena predvsem za uresničevanje javnega interesa in zadovoljevanje skupnih potreb občanov. Prav tako velja tudi dejstvo, da za trženje blaga in storitev, ki so bolj komercialnega kot pa javnega značaja, občine niso strokovno usposobljene. Na kontu drugih prihodkov od prodaje pa so v letu 2007 knjiženi izključno prihodki od parkirnine, ki se s pomočjo parkomata pobira za parkiranje na eni tretjini parkirnih mest na osrednjem javnem

parkirišču v mestu Tolmin. Gre za dajatev, ki je bila s sklepom občinskega sveta uvedena 20. decembra 2005. Plačilo parkirnine ni bilo uvedeno s ciljem povečevati proračunske prihodke občine, ampak predvsem zagotoviti prosta parkirna mesta tistim, ki se v center mesta pripeljejo le za kratkotrajen opravke. Občinski svet ima neposreden vpliv na višino parkirnine, zaračunane za prvo in vsako naslednjo uro parkiranja, kar je zagotovo pomemben dejavnik vpliva na skupno višino pobrane parkirnine, nima pa občinski svet nikakršnega vpliva na to, koliko voznikov bo vozila parkiralo v t. i. modri coni in za kakšno časovno obdobje. Ker sistem plačljivega parkiranja izpolnjuje svoj osnovni cilj, tj. zagotavlja parkirna mesta, kjer je fluktuacija parkiranih vozil večja, kot bi bila sicer, se pobude o povišanju cene parkiranja zaenkrat ne pojavljajo.

5.3.5 Drugi nedavčni prihodki

Drugi nedavčni prihodki v bilanci Občine Tolmin za leto 2007 predstavljajo skoraj 10 % nedavčnih prihodkov. Največji delež sredstev (kar 60 %) se je v skupini drugih nedavčnih prihodkov v proračun občine za leto 2007 steklo iz naslova komunalnih prispevkov. Poleg teh občina v letu 2007 v skupini drugih nedavčnih prihodkov beleži še prispevke in doplačila občanov za izvajanje določenih programov tekočega značaja, doplačila občanov za domove, prispevke in doplačila občanov za izvajanje programov investicijskega značaja, druge tekoče prihodke in vse tiste prihodke, ki jih ne moremo umestiti v predvidljive in natančneje opredeljene ekonomske namene. Slednji se knjižijo ne kontu 714100 »Drugi nedavčni prihodki« in so v letu 2007 izvirali pretežno iz zamudnih obresti po sklepu sodišča za neplačano najemnino za poslovne prostore, iz povračil sodnih stroškov in taks, povezanih z izterjavo neplačanih najemnin za občinska stanovanja, ter iz povračil zavarovalnice na osnovi zavarovanja občinskega premoženja, natančneje povračila stroškov popravila poškodovanega parkomata in stroškov menjave razbitega okenskega stekla na eni od pisarn občinske stavbe. Ti prihodki so težko napovedljivi, prav tako pa občina nanje nima neposrednega vpliva.

Komunalni prispevek je z ZSZ opredeljen kot »plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja stavbnega zemljišča in pripada občini, kjer se zemljišče nahaja« (1. točka 42. člena). Gradnja objektov je z uveljavitvijo ZSZ dovoljena samo na stavbnih zemljiščih, ki so opremljena z javno gospodarsko infrastrukturo,⁴⁴ na neopremljenih pa

⁴⁴ Javna infrastruktura so po ZSZ »omrežja, ki so neposredno namenjena izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez ter drugi objekti, če je tako določeno z zakonom« (3. člen). V sklop javne infrastrukture se štejejo tudi komunalni objekti, katerih uporaba je pod enakimi pogoji omogočena vsem – ulice, igrišča, parkirišča, tržnice, pokopališča (ZSZ, 3. člen). Za opremljeno se po ZSZ šteje tisto stavbno zemljišče, za katerega so zagotovljeni priključki na javno vodovodno omrežje, na javno kanalizacijsko omrežje, kolikor gradnja greznic ni dovoljena, na javno elektroenergetsko omrežje in dovoz na javno cesto, ZSZ pa daje občinam možnost, da

le v izjemnih primerih. Opremljanje stavbnih zemljišč zagotavlja občina, izvaja pa se na podlagi programa opremljanja stavbnih zemljišč, ki ga za eno leto ali več sprejme pristojni občinski organ (ZSZ, 39. člen). Višina komunalnega prispevka se določi glede na višino skupnih stroškov opremljanja stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo, ob upoštevanju površine tega zemljišča, mogočih priključitev na javno infrastrukturo ter njene zmogljivosti (ZSZ, 2. točka 42. člena). Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka je investitor, ki načrtuje zgraditi nov objekt, prizidati, nadzidati, rekonstruirati ali spremeniti namembnost obstoječega objekta, če je za to treba povečati priključke na javno infrastrukturo ali povečati njeno zmogljivost. Plačilu komunalnega prispevka pa je zavezan tudi lastnik objekta, ki je zgrajen na neopremljenem ali le delno opremljenem stavbnem zemljišču, če se to zemljišče opremlja (ZSZ, 43. člen). Vsebino programa opremljanja stavbnih zemljišč in navodilo za izračun komunalnega prispevka po določilih ZSZ izda minister, ki je pristojen za prostor, podrobnejša merila pa določi občina, ki lahko določi tudi oprostitve in znižanja plačila komunalnega prispevka (41. člen, 3. in 4. točka 42. člena ter 2. točka 45. člena). Komunalni prispevek je z Uredbo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč opredeljen kot »namenski vir financiranja gradnje komunalne opreme« (2. člen). Sredstva, zbrana s komunalnimi prispevki, lahko občina porablja le za gradnjo komunalne opreme, skladno z načrtom razvojnih programov občinskega proračuna in programom opremljanja (2. člen). S programom opremljanja občina določi komunalno opremo in drugo gospodarsko javno infrastrukturo, ki jo je treba zgraditi, glede komunalne opreme pa se določijo tudi podlage za odmero komunalnega prispevka (4. člen). Ker program opremljanja predstavlja tudi podlago za odmero komunalnega prispevka, ta uredba v 8. členu določa, da mora vsebovati tudi obračunska območja za posamezno vrsto komunalne opreme, izračun skupnih in obračunskih stroškov opremljanja⁴⁵ po vrstah komunalne opreme in po posameznih obračunskih območjih ter preračun obračunskih stroškov opremljanja na m² parcele oziroma m² tlorisne površine objekta, po posameznih vrstah komunalne opreme in obračunskih območjih. Ker se v občini Tolmin program opremljanja ni sprejel za celotno območje občine, ampak se sprejema po delih, komunalni prispevek za območja, za katera je program opremljanja stavbnega zemljišča sprejet, ni enak, kar dopušča 11. člen Uredbe o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. Podrobnejša merila za določitev višine komunalnega prispevka je minister za okolje in prostor predpisal s Pravilnikom o merilih za odmero komunalnega prispevka. S

lahko predpiše dodatne komunalne priključke, ki morajo biti zagotovljeni, da se lahko določeno stavbno zemljišče obravnava kot opremljeno (40. člen).

⁴⁵ Gre za tisti del skupnih stroškov komunalne opreme in njene vzpostavitve, ki se kot komunalni prispevek prenese na zavezance za plačilo komunalnega prispevka. Višino obračunskih stroškov komunalne opreme določi občinski svet (Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč, 3. in 4. točka 11. člena).

5. členom tega pravilnika je določeno, da so merila za odmero komunalnega prispevka naslednja: površina stavbnega zemljišča, neto tlorisna površina objekta, opremljenost stavbnega zemljišča s komunalno opremo, namembnost objekta in izboljšanje opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo. Pravilnik dopušča, da občine z odlokom določijo podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka, in sicer lahko v izračun vključijo faktor dejavnosti, ki naj bi se na parceli oziroma v objektu odvijala, ter po svoji presoji določijo, v kakšnem razmerju se bosta pri izračunu komunalnega prispevka upoštevali velikost parcele in velikost neto tlorisne površine. Kot rečeno, je osnovni predpogoj, da občina lahko ustvarja prihodek iz komunalnega prispevka, sprejet program opremljanja stavbnih zemljišč s komunalno opremo. Ključna dejavnika, ki vplivata na višino komunalnega prispevka in posledično na prihodek občine iz tega naslova, sta zneska skupnih in obračunskih stroškov opremljanja stavbnega zemljišča s komunalno opremo, pomembni dejavniki pa so še površina parcele posameznega investitorja, neto tlorisna površina objekta na tej parceli, ter višina deleža komunalnega prispevka, ki odpade na velikost prve oziroma druge površine, in faktor dejavnosti, če občina tako določi z odlokom. Če ne glede na to, da je občina tista, ki določi stavbno zemljišče, ki se bo komunalno opremljalo, predpostavimo, da obsega tega območja v kasnejši fazi ni več mogoče poljubno spreminjati, lahko z vidika občine samostojni vpliv velikosti posamezne parcele, ki je del tega stavbnega zemljišča, in vpliv neto tlorisne površine objekta izločimo. Z vidika občine je relevantna le velikost obračunskega območja, ki ga običajno sestavljajo vse parcele skupaj, in sicer zato, ker so z velikostjo tega območja pogojeni skupni in posledično obračunski stroški komunalne opreme. Občinski svet je tisti, ki sprejme program opremljanja stavbnega zemljišča, v katerem določi, s kakšno komunalno opremo se bo zemljišče opremilo. S tem je posledično določeno tudi, kolikšni bodo skupni stroški opremljanja. Glede na to, da občinski svet odloči o višini oziroma deležu obračunskih stroškov, ki se kot komunalni prispevek prenesejo na zavezance, da občinski svet sprejema odločitev o tem, v kolikšnem deležu se bosta v izračunu komunalnega prispevka upoštevali neto tlorisna površina objekta in velikost parcele, ter kolikšen bo faktor vpliva dejavnosti, lahko trdimo, da ima občina absolutni vpliv na potencialno višino prihodka iz tega naslova. Sama realizacija prihodka od komunalnih prispevkov pa je že izven vpliva občine, saj je odvisna od interesa zavezancev za nakup komunalno opremljenih parcel in za graditev objektov na teh parcelah. Ker je interes občine predvsem zagotovitev komunalno opremljenih zemljišč za podjetniški interes in stanovanjsko gradnjo in ne maksimizacija prihodka iz naslova komunalnega prispevka, se pri določitvi kriterijev, ki vplivajo na višino upošteva tudi dejansko stanje gospodarstva, saj plačilo komunalnega prispevka pomeni dodatno finančno breme za investitorja. Pomembni dejstvi, povezani s prihodkom iz naslova komunalnih prispevkov, sta tudi, da občina s temi sredstvi ne more prosto razpolagati, saj gre za namenski prihodek, ter da je ta prihodek vedno

povezan tudi z odhodkom, in sicer s plačilom izvajalcem, ki so izvajali dela, da se je zagotovila izvedba načrtovanega opremljanja stavbnega zemljišča. Če upoštevamo vsa doslej navedena dejstva, lahko rečemo, da občina lahko na višino prihodka od komunalnih prispevkov vpliva s spreminjanjem že omenjenih dejavnikov, poleg tega pa tudi s tem, da vedno znova določa nova stavbna zemljišča, ki jih nato komunalno opremlja. Tudi ta vpliv pa je mogoč le pod pogojem, da obstaja interes na strani investitorjev, ki so zavezanci za plačilo komunalnega prispevka. Komunalno opremljanje zemljišč, za nakup katerih v okolju ni interesa in bi zato ostala neizkoriščena, bi bil nesmiseln.

Na kontu 714106 »Prispevki in doplačila občanov za izvajanje določenih programov tekočega značaja« so knjiženi prispevki upravičencev do družinskega pomočnika. Občine so na podlagi Zakona o socialnem varstvu dolžne financirati družinske pomočnike, ki jih upravičenci izberejo kot nadomestno obliko domskega varstva. Upravičenci do družinskega pomočnika in zavezanci so dolžni prispevati del sredstev za kritje stroškov družinskega pomočnika, višina njihovega prispevka pa je odvisna od gmotnega stanja upravičencev in zavezancev. Na tem kontu so vključeni tudi prihodki iz zapuščin, in sicer v tistih primerih, ko je občina plačevala ali doplačevala oskrbne stroške v domu ostarelih za pokojnika. V primeru obeh prihodkov je njihova višina odvisna predvsem od števila primerov. Prihodek občine, ki ga ta pridobi od vsakega posameznega primera, pa je odvisen od konkretne gmotne situacije posameznika. Na nobenega od navedenih dejavnikov občina nima vpliva, prav tako pa ne more vplivati na skupno število primerov, saj mora eno ali drugo storitev zagotoviti vsakemu posamezniku, ki izpolnjuje zakonske pogoje.

Prihodki občine v višini 6.734,67 EUR, ki so knjiženi na kontu 714107 »Prispevki in doplačila občanov za izvajanje programov investicijskega značaja, so bili enkratnega, projektnega značaja. Realizirani so bili na podlagi dogovora o sofinanciranju asfaltiranja parkirišča v eni od ulic v mestu Tolmin. Na osnovi tega dogovora so uporabniki omenjenega parkirišča za ta namen zbrali sredstva in jih vplačali na račun občine, ki je kot lastnica tega zemljišča, dela izvedla. Gre za enkratni in povsem namenski prihodek, katerega višina je odvisna od cene opravljenih del ter dogovora, sprejetega med stanovalci in občino.

V letu 2007 je občina prejela tudi sredstva v višini 10.000,00 EUR, ki sodijo v sklop drugih tekočih prihodkov (konto 714199), in sicer kot povračilo upravičenih stroškov za projekt IPPOVIE.⁴⁶ Gre za projekt, ki je bil sofinanciran s sredstvi Evropske unije (INTERREG IIIA (SLO-ITA)), v katerem je Občina Tolmin sodelovala kot partnerica. Omenjena sredstva je občina, kljub temu, da gre za sredstva Evropske unije,

⁴⁶ IPPOVIE je projekt promocije jahalnega turizma v občinah Tolmin, Kobarid, Bovec in Cerklje. Vključeval je pripravo promocijske zbirke, spletne strani in DVD-ja.

dejansko prejela od Občine Tavagnacco iz Italije, ki je bila nosilka projekta. Občina Tolmin je v letu 2007 med prihodki zabeležila prejem sredstev za sofinanciranje izvedbe projektov, ki izvirno prihajajo iz proračuna Evropske unije, tudi za projekta TIPI NET in Lacjo Drom. Dejavniki in možnosti vpliva na pridobitev in samo višino pridobljenih razpisnih sredstev za sofinanciranje projektov so predstavljeni v okviru točke 5.6.2, v sklopu katere sta predstavljena tudi oba prej omenjena projekta.

5.4 Kapitalski prihodki

Kapitalske prihodke, ki se po 53. členu Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava knjižijo na konte skupine 72, ta pravilnik opredeljuje kot prihodke, ki so pridobljeni iz naslova prodaje stvarnega premoženja, torej prodaje zgradb, drugih osnovnih sredstev, zemljišč, premoženjskih pravic (patentov, licenc, blagovnih znamk), zalog ter interventnih oziroma blagovnih rezerv. V letu 2007 so se v proračun občine stekla sredstva le iz naslova prodaje zgradb in prostorov, kmetijskih zemljišč in gozdov ter od prodaje stavbnih zemljišč. V bilanci prihodkov občine za leto 2007 kapitalski prihodki predstavljajo 5,11 %.

Pri pridobivanju sredstev s prodajo občinskega premoženja je občina dolžna spoštovati načelo ohranjanja in obnavljanja premoženja. Del tega načela predstavlja tudi zahteva, da je treba vse prihodke, ki jih občina pridobi s prodajo občinskega premoženja, vložiti v naložbe in s tem vrednost premoženja ohranjati.

5.4.1 Prihodki od prodaje osnovnih sredstev

V tej skupini prihodkov so bili v letu 2007 realizirani le prihodki od prodaje zgradb in prostorov, ki pa so znašali kar 573.776,37 EUR. Ta prihodek je bil dosežen s prodajo poslovnih objektov in prostorov ter s prodajo stanovanjskih objektov in stanovanj. Navedeno višino prihodka od prodaje osnovnih sredstev je občina dosegla predvsem zaradi sklenitve menjalne pogodbe, s katero je stavbo nekdanjega Centra za izobraževanje in usposabljanje Tolmin z doplačilom zamenjala za stavbo nekdanjega Doma JLA Tolmin v vrednosti 381.114,32 EUR. Preostala sredstva pa so se v proračun stekla na račun prodaje poslovnega prostora, kjer si je prostore uredila zasebna veterinarska ambulanta, ter prodaje dveh solastniških deležev na poslovnih stavbah. Na kontu, kjer se beležijo prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj, je knjižena realizacija v višini 20.000,00 EUR. Ta prihodek je bil realiziran s prodajo starejše stanovanjske zgradbe. Za občino je vsekakor koristno, da odproda osnovna sredstva, ki jih ne potrebuje, tista, ki so predraga za vzdrževanje, ali tista, ki jih ne uspe dati v najem. Zelo pomembno je, da se prodaje občinskega premoženja ne vršijo kar 'na pamet' oziroma da ima občina neko strategijo ravnanja s svojim premoženjem in dolgoročnejši program prodaj. Občina lahko znotraj zakonskih omejitev s svojim

premoženjem prosto razpolaga in ima s tega vidika absolutno možnost vplivati na prihodke iz tega naslova. Dejanska realizacija prihodka v posameznem proračunskem letu pa je odvisna od časovnega poteka samega postopka prodaje, od trenutne tržne vrednosti, v določenih primerih pa tudi od načina, ki ga občina uporabi za prodajo – strateška zemljišča ali prostori oziroma stanovanja, za katera obstaja veliko zanimanje in se prodajajo na javni dražbi, lahko dosežejo ceno, ki je precej višja od izklicne.

5.4.2 Prihodki od prodaje zemljišč in neopredmetenih dolgoročnih sredstev

S Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava je določeno, da se med prihodke od prodaje zemljišč in neopredmetenih dolgoročnih sredstev všttevajo prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč, gozdov, stavbnih zemljišč ter premoženjskih pravic in drugih neopredmetenih dolgoročnih sredstev. Skupni prihodki Občine Tolmin realizirani iz tega naslova, v letu 2007 znašajo 38.891,54 EUR, kar predstavlja zgolj 0,32 % vseh prihodkov v obravnavanem letu, občina pa je prihodke v tej višini ustvarila s prodajo kmetijskih zemljišč, gozdov in stavbnih zemljišč.

Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov

Največji delež prodaj kmetijskih zemljišč in gozdov občine se izvrši na pobudo zainteresiranih kupcev. Izhodiščna cena predmeta prodaje se določi na podlagi strokovne cenitve, proda pa se po postopku in na način, kot ga določa Zakon o kmetijskih zemljiščih.⁴⁷ Tako kot v primeru prodaje zgradb ali poslovnih prostorov je tudi v primeru kmetijskih zemljišč in gozdov smiselna prodaja tistih, s katerimi občina nima lastnih načrtov, ki jih ne uspe dati v zakup oziroma so za vzdrževanje predraga. Ker občina pri poslovanju in sprejemanju odločitev ne zasleduje zgolj logike dobička, ampak skuša uresničevati širši interes, je smiseln argument za prodajo lahko že zgolj to, da bo lastništvo pridobil subjekt, ki bo ohranjal obdelanost kmetijskega zemljišča ali gozda in s tem kulturne krajine. Občina je zavezana ohranjati vrednostni obseg svojega premoženja, zato prodaj ne sme izvrševati pod ceno, absolutna maksimizacija dobička pa pri prodajah kmetijskih zemljišč in gozdov ni na prvem mestu. Na realizacijo prihodka iz tega naslova ima občina absolutni vpliv, in sicer zato, ker teoretično lahko ta prihodek poveča do te mere, da proda vse tovrstne nepremičnine, ki jih ima v svoji lasti. Ker pa morajo prodaje biti izpeljane po predpisanih postopkih, ker je ob tem ključni element sklenitve dogovora tudi interes kupca in ker maksimizacija prihodka ni edini

⁴⁷ Promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi se praviloma vrši na podlagi ponudbe, ki je javno objavljena pri upravni enoti, ki je tudi pristojna za odobritev pravnega posla. Pogoji za izvedbo javne ponudbe pri upravni enoti pa je izdelana cenitev za predmet prodaje. Upravna enota o ponudbi obvesti tudi občino, ki ponudbo objavi na svoji oglasni deski (Zakon o kmetijskih zemljiščih, 19. in 20. člen).

cilj občine, je o takem absolutnem vplivu mogoče govoriti le na ravni teorije, v realnosti pa je – vsaj na krajši rok – vprašljiv.

Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč

Izhodišče pri prodaji stavbnih zemljišč, ki so v lasti občine, tako kot pri kmetijskih zemljiščih in gozdovih predstavlja cena, ki jo določi uradni cenilec. Na podlagi izdelane cenitve se občina odloči glede metode razpolaganja z nepremičnino. Glavni kriterij izbire je običajno možnost doseganja najugodnejšega ekonomskega učinka, torej najpogosteje najvišje kupnine, občina pa mora ob tem spoštovati tudi ostale relevantne predpise.⁴⁸ Podobno kot v primeru kmetijskih zemljišč in gozdov ter pri prodaji poslovnih objektov, poslovnih prostorov in stanovanj, lahko tudi glede prodaje stavbnih zemljišč ugotovimo, da ima občina teoretično znotraj zakonskih omejitev absolutno možnost vpliva na realizacijo prihodkov iz tega naslova.

5.5 Prejete donacije

ZJF v 3. členu donacijo definira kot »namenski neodplačni prihodek, ki ga domača ali tuja pravna ali fizična oseba prispeva za določen namen (npr. darilo, pomoč, volilo, denarna zapuščina)«.

V prihodkovni skupini »Prejete donacije« realizacija proračuna za leto 2007 izkazuje prihodke na kontu 730000, kjer so knjižene donacije in darila, ki jih občina prejme od domačih pravnih oseb. Prihodki v skupni višini 54.070,58 EUR predstavljajo pomoč, ki jo je občini namenilo trinajst slovenskih občin,⁴⁹ Skupnost občin Slovenije in podjetje ZZI, d. o. o. zaradi silovitega neurja, ki je v septembru leta 2007 prizadelo tudi občino Tolmin, in sicer v največji meri Baško Grapo.

V tej skupini prihodkov gre za sredstva, ki jih ni mogoče planirati, saj so običajno povezana z izrednimi, pogosto neprijetnimi razmerami ali dogodki. Donacije, prejete kot pomoč ob – najpogosteje – naravnih katastrofah, so dobrodošla finančna pomoč, pa tudi izraz solidarnosti, a jih občine kljub temu ne planirajo, predvsem zaradi nepredvidljivosti dogodkov, ki so običajno povod zanje, nanje pa niti ne morejo vplivati, saj sta dajanje donacij in njihova višina praviloma odraz svobodne volje donatorja.

⁴⁸ Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin, Zakon o urejanju prostora, Zakon o javnih financah, Zakon o graditvi objektov ...

⁴⁹ Na podlagi sklepa Sveta regije Severne Primorske (Goriške statistične regije) je vsaka občina iz regije z izjemo Občine Cerklje ob Kopu, ki je bila v neurju prav tako prizadeta, iz svojega proračuna v imenu vsakega svojega občana namenila 2 EUR za pomoč občinam Železniki, Cerklje ob Kopu in Tolmin. Sredstva so se med tri občine razdelila glede na ocenjeno višino nastale škode, in sicer po ključu, ki ga je prav tako sprejel Svet regije Severne Primorske (Goriške statistične regije). Poleg enajstih občin iz regije sta donaciji prispevali še občini Sežana in Postojna.

5.6 Transforni prihodki

5.6.1 Transforni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij

S Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava je določeno, da se na kontih v skupini transfornih prihodkov izkazujejo sredstva, prejeta »iz državnega proračuna, proračunov lokalnih skupnosti, skladov socialnega zavarovanja ali iz drugih javnih izvenproračunskih skladov« (55. člen). Ko je govora o transfornih prihodkih, tako določa prej omenjeni pravilnik, ne gre za izvirne javnofinančne prihodke, kar pomeni, da niso pridobljeni iz davčnih, nedavčnih ali kapitalskih prihodkov, prav tako ne od prodaje proizvodov ali storitev. Transforni prihodki predstavljajo sredstva, ki so prenesena iz proračuna države, občin, drugih uporabnikov ali drugih javnih blagajn.

Prejeta sredstva iz državnega proračuna

Iz državnega proračuna je Občina Tolmin v letu 2007 prejela sredstva iz naslova tekočih obveznosti državnega proračuna (podkonto 74000), sredstva za investicije (podkonto 74001) in sredstva za tekočo porabo (podkonto 74004).

V sklopu *sredstev, prejetih iz naslova tekočih obveznosti državnega proračuna*, občina v letu 2007 beleži prihodke v višini 361.615,00 EUR, in sicer gre za sredstva finančne izravnave. Institut finančne izravnave, s katerim država uresničuje svojo ustavno zavezo, da gospodarsko šibkejšim občinam zagotavlja dodatna sredstva za izvajanje njihovih nalog, je predstavljen že v okviru točke 4.2.5. Izračun višine finančne izravnave je določen z ZFO-1. Izračuna se iz dveh agregatnih kategorij, in sicer kot razlika med izračunano primerno porabo občine in prihodki te občine iz naslova glavarine. Višina finančne izravnave, ki jo prejme posamezna občina, ki s prihodki iz naslova glavarine ne dosega primerne porabe, je tako odvisna od višine njene primerne porabe in njenih prihodkov iz naslova glavarine oziroma razkoraka med obema vrednostma, v osnovi pa je zato odvisna od dejavnikov, ki vplivajo na višino teh dveh kategorij. Glede na modela izračuna obeh vrednosti⁵⁰ za posamezno občino, je mogoče ugotoviti, da na višino finančne izravnave vplivajo število prebivalcev občine, višina povprečnine, višina glavarine ter različni kazalniki,⁵¹ ki odražajo relevantne lastnosti občine glede na državno povprečje. Kot je bilo ugotovljeno že skozi obravnavo v točki 5.2.1, občina neposrednega vpliva na število prebivalcev ne more vršiti. Višino povprečnine ugotavlja Ministrstvo za finance na podlagi dejanskih izdatkov občinskih proračunov v preteklih štirih letih (ZFO-1, 12. člen), dokončno višino povprečnine pa z

⁵⁰ Predpisana načina izračuna primerne porabe in prihodkov občine iz glavarine sta podrobno predstavljena v točkah 4.2.3 in 4.2.4.

⁵¹ V izračunih se na različne načine upoštevajo površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, delež mlajših od 15 in starejših od 65 let v celotni populaciji občine ter Iro.

zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, sprejme Državni zbor na predlog Vlade Republike Slovenije, ki pa mora pred posredovanjem predloga Državnemu zboru skleniti dogovor o višini povprečnine tudi z reprezentativnimi združenji občin. Način izračuna povprečnine je predpisan, zato v tem delu občina nima vpliva, največjo možnost vplivati na višino povprečnine imajo občine takó preko svojih reprezentativnih združenj, ki lahko vršijo pritisk na Vlado Republike Slovenije, da v svojem predlogu višino predlagane povprečnine zviša, a je vsekakor potrebno poudariti, da končno odločitev sprejme Državni zbor, v katerem poslanci svobodno glasujejo. Kot tretji dejavnik vpliva je bila izpostavljena višina glavarine, za katero pa je že bilo povedano, da je izračunana kot znesek skupne primerne porabe vseh občin v Sloveniji na posameznega prebivalca države, torej dveh kategorij, na kateri občina ne more vplivati.

V sklopu *sredstev, prejetih iz državnega proračuna za investicije*, je Občina Tolmin v letu 2007 realizirala 2.065.566,44 EUR prihodkov. V strukturi celotnih prihodkov ta sredstva predstavljajo 17,24 %, hkrati pa tudi kar 83,24 % vseh transfernih prihodkov. Vsebinsko lahko večino prihodkov, ki jih je Občina Tolmin v letu 2007 prejela iz državnega proračuna za investicije, uvrstimo v dve skupini, in sicer med prihodke, ki so namenjeni odpravi posledic naravnih nesreč, ter sredstva za izvedbo projektov. Kot specifična prejemka, ki bi glede na vsebino lahko bila uvrščena tudi v skupino prihodkov iz državnega proračuna za realizacijo investicijskih projektov, ki niso vezani na naravne nesreče, pa je mogoče izpostaviti prihodke od požarne takse ter sredstva, prejeta na osnovi 21. člena ZFO-1. Za prihodke, ki se uvrščajo v ta sklop, je mogoče trditi, da niso trajnega značaja, ampak so vezani le na trajanje projekta oziroma so enkratnega značaja. Požarna taksa temu kriteriju ne ustreza, zato jo velja posebej izpostaviti. Sredstva požarne takse se v določenem obsegu občinam namenjajo vsako leto.⁵² Kot specifične pa lahko obravnavamo tudi prihodke za investicije, ki jih država občinam zagotavlja na podlagi 21. člena ZFO-1, saj gre za sredstva, ki se sicer tudi dodeljujejo na podlagi vrednotenja in definiranih kriterijev, ki pa poleg kriterija nujnosti dajejo največjo težo prav tistim značilnostim občin, ki so v osnovi negativne, z vidika prednosti pri kandidiranju za omenjena sredstva pa predstavljajo ugodni dejavnik.⁵³

Realizacija prihodkov iz tega naslova je predstavljena v tabeli 5.2, vsebinsko pa so predstavljeni v nadaljevanju.

⁵² Sredstva, prejeta iz naslova požarne takse so podrobneje predstavljena v nadaljevanju.

⁵³ Zagotavljanje in način dodelitve dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij v občinah, ki se dodeljujejo na podlagi 21. člena ZFO-1, sta podrobneje predstavljena v točki 4.2.6.

Tabela 5.2 Sredstva, prejeta iz državnega proračuna za investicije v letu 2007

Namen prihodka oziroma naziv konta	Realizacija v letu 2007 (v EUR)	Delež
I. Odprava posledic naravnih nesreč	1.203.997,30	58,29 %
<i>Ministrstvo za okolje in prostor – potres</i>	486.237,97	23,54 %
<i>Ministrstvo za okolje in prostor – poplave 2004</i>	593.120,83	28,71 %
<i>Ministrstvo za okolje in prostor – Interventni zaščitni ukrepi po poplavah 2007</i>	12.750,00	0,62 %
<i>Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko – Nujna sanacija po poplavah 2007</i>	111.888,50	5,42 %
II. Sredstva za izvedbo investicijskih projektov	421.560,40	20,41 %
<i>Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko – Razvojna sredstva PC Poljubinj</i>	376.800,00	18,24 %
<i>Ministrstvo za gospodarstvo – Poslovne cone Posočja</i>	23.760,40	1,15 %
<i>Ministrstvo za obrambo – gasilsko vozilo</i>	21.000,00	1,02 %
III. Požarna taksa (sredstva Požarnega sklada)	26.286,23	1,27 %
IV. Sredstva, prejeta na podlagi 21. člena ZFO-1	413.722,51	20,03 %
Skupaj	2.065.566,44	100,00 %

Vir: Občina Tolmin 2008.

Sredstva Ministrstva za okolje in prostor za sanacijo posledic potresa leta 1998. Ta sredstva je občina od Ministrstva za okolje in prostor prejela za sofinanciranje obnove objektov, ki so bili poškodovani v potresu 12. julija 1998, in sicer na podlagi Zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju. Na podlagi tega zakona se v sklopu popotresne obnove sofinancira izvedba tistih investicij, ki so bile uvrščene v celovit program popotresne obnove, ki ga je pripravilo Ministrstvo za okolje in prostor in sprejela Vlada Republike Slovenije. Na podlagi prej navedenega zakona lahko občina za popotresno obnovo objektov, ki so v njeni lasti, iz sredstev državne pomoči pridobi sredstva do višine 60 % vseh sredstev, ki so ji bila potrjena glede na oceno škode iz poročila o škodi v njenem programu popotresne obnove objektov. Stoodstotno financiranje glede na oceno nastale škode pa ta zakon dopušča, če za stanovanjske objekte, v katerih so na dan potresa prebivale osebe s stalnim prebivališčem, če gre za rekonstrukcijo ali nadomestitev objektov infrastrukture ali za gradnjo objektov gospodarskih javnih služb (2. odstavek 13. člena). Občina prejme sredstva tudi v primeru obnove poškodovanih ali uničenih objektov, ki so v zasebni lasti, in sicer za izvedbo del v zvezi s komunalnim opremljanjem nadomestnih stavbnih zemljišč (6. odstavek 3. člena). Z zakonom je določeno tudi, da je občina do sredstev državne pomoči upravičena le, če sredstva, potrebna za odpravo nastale škode, kot so priznana s potrjenim programom popotresne obnove objektov, presegajo 15 % sredstev njenega proračuna. Sredstva iz tega naslova je Občina Tolmin prejela na podlagi pogodbe, sklenjene z Ministrstvom za okolje in prostor, ki je pripravljena na prej navedenih zakonskih izhodiščih. Značilnost tega prihodka je, da je vezan na naravno nesrečo, ki je

ni mogoče predvideti, ter da ne gre za vsakoletni prihodek, ampak ga občina prejema le v letih, ko se popotresna obnova izvaja. Dejavnik, ki ima ključni vpliv na višino sredstev, prejetih iz tega naslova, je poleg samega nastanka naravne nesreče tudi ocena nastale škode, ki se prizna z uvrstitvijo del oziroma investicije v določeni vrednosti v program popotresne obnove. Obseg dejanske, s potresom nastale škode je posledica rušilne moči potresa in lokacije epicentra potresa ter s tem zunaj možnosti vpliva občine in zasebnih lastnikov objektov ter infrastrukture. Isto je mogoče trditi za oceno nastale škode, ki je podana v programu popotresne obnove, saj le-tega po predpisani metodologiji pripravlja ministrstvo, pristojno za okolje, potrjuje pa ga Vlada Republike Slovenije. Glede na to, da zakon predpisuje le maksimalni delež sofinanciranja, je dejanska višina sredstev, ki jih Ministrstvo za okolje lahko zagotovi občini, odvisna tudi od skupne višine sredstev, ki jih Vlada Republike Slovenije s predlogom zakona in Državni zbor Republike Slovenije s potrditvijo tega zakona zagotovita v državnem proračunu, na katero v potresu prizadeta občina ne more vplivati. Poleg tega pa je pomemben tudi izrazit namenski značaj tega prihodka, ki ga občina prejemnica zato ne sme preusmeriti na druge dejavnosti, zaradi nujnosti koriščenja sredstev rezerve občinskega proračuna pa je vedno povezan tudi s porabo sredstev občine in zato ne predstavlja finančnega vira za nove investicije oziroma projekte, ki pomenijo razvoj občine.

Sredstva ministrstva za okolje in prostor za sanacijo posledic poplav iz leta 2004. Na podlagi Programa odprave posledic poplav in drugih škodljivih poplavnih posledic neurja iz oktobra 2004 je Ministrstvo za okolje in prostor v marcu 2006 z Občino Tolmin podpisalo Pogodbo o sofinanciranju odprave posledic poplav na poškodovani cestni in kanalizacijski infrastrukturi. Predmet sofinanciranja po tej pogodbi so bile sanacije devetih odsekov lokalnih cest ter sanacije kanalizacij štirih krajev v občini (Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Tolmin 2006), ki so bile izvedene v skupni vrednosti 758.820,73 EUR, od tega je Ministrstvo za okolje in prostor prispevalo 593.120,73 EUR, kolikor znaša tudi realizacija prihodkov iz tega naslova v letu 2007. Zaradi časovnega zamika pri izplačilu je občina nakazilo prejela šele v letu 2007, in ne v letu 2006, kot je predvidevala pogodba, zato so ta sredstva evidentirana kot prihodek občine v letu 2007. Za namen sanacije posledic naravnih nesreč pa Občina Tolmin v skupini prihodkov iz državnega proračuna za investicije občine v letu 2007 beleži tudi prejemke za sofinanciranje investicij na infrastrukturi, ki je bila poškodovana oziroma uničena v neurju dne 18. septembra 2007. Med prihodki občine v letu 2007 so tako izkazana tudi *sredstva Ministrstva za okolje in prostor za izvedbo interventnih zaščitnih ukrepov po poplavah leta 2007* in *Sredstva SVLR za nujno sanacijo po poplavah leta 2007*. Tudi ta sredstva so bila v proračun občine nakazana na osnovi določil Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN) in sklepa Vlade Republike Slovenije. V skladu z določili ZOPNN, ki določa pogoje in način uporabe sredstev, ki se za odpravo

posledic naravnih nesreč vsako proračunsko leto predvidijo v državnem proračunu (1. člen), je Vlada Republike Slovenije na seji, sklicani v nekaj dneh po neurju, ugotovila, da je obseg nastale škode dovolj velik, da je izpolnjen pogoj za koriščenje sredstev državnega proračuna za odpravo posledic naravnih nesreč.⁵⁴ Odločitev o porabi sredstev, ki so v državnem proračunu rezervirana za ta namen, sprejme Vlada Republike Slovenije na podlagi ocene neposredne škode na stvareh in predloga odprave posledic naravnih nesreč. Za odpravo škode, nastale na stvareh, ki so v lasti občine, se ta sredstva lahko potrošijo le, če je občina, katere stvari so poškodovane, za odpravo te škode zagotovila tudi sredstva iz svojega proračuna (ZOPNN, 5. odstavek 10. člena). Ker na seji, ki je bila sklicana takoj po neurju, Vlada Republike Slovenije še ni razpolagala z oceno nastale škode in s programom odprave posledic te naravne nesreče, je s sklepom odločila, da naj ministrstva v okviru svojih pristojnosti in proračunskih sredstev poiščejo vse rezerve, s katerimi bi bilo mogoče zagotoviti pomoč prizadetim. S prerazporeditvami so sredstva za pomoč občinam, ki so bile prizadete v neurju 18. septembra 2007, zagotovili Ministrstvo za okolje in prostor, SVLR ter Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Vlada Republike Slovenije 2007). Na podlagi prej omenjenega sklepa vlade je Ministrstvo za okolje in prostor 36 občinam za izvedbo ukrepov interventne zaščite na objektih v primerih plazenja s prerazporeditvami predhodno zagotovilo skupaj 943.100,00 EUR. SVLR je 37 občinam zagotovila 2.300.000,00 EUR za sanacijo škode na komunalni infrastrukturi, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pa je 31 občinam namenilo dodatnih 400.000,00 EUR za vzdrževanje gozdnih cest, ki so bile poškodovane v neurju (Ministrstvo za okolje in prostor 2008). Občina Tolmin je bila glede na oceno nastale škode upravičena do 12.500,00 EUR predhodne pomoči Ministrstva za okolje in prostor (Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Tolmin 2007) za sanacijo plazu v Trtniku, do 113.040,00 EUR iz sredstev, ki jih je predhodno zagotovila SVLR, za sanacijo škode, nastale na različnih odsekih javnih cest (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Občina Tolmin 2007), ter do dodatnih 19.790,00 EUR za sanacijo gozdnih cest.⁵⁵ S Predhodnim programom odprave posledic škode na stvareh zaradi neurja s poplavo z dne 18. septembra 2007 pa je Vlada Republike Slovenije občinam, ki so bile v neurju prizadete, iz sredstev, ki so za odpravo posledic naravnih nesreč rezervirana v državnem proračunu, namenila še dodatnih 6.000.000,00 EUR, od katerih Občini Tolmin pripada 91.071,00 EUR. Teh sredstev

⁵⁴ Sredstva državnega proračuna za odpravo posledic naravnih nesreč se lahko uporabijo za sanacijo v primeru tiste naravne nesreče, za katero je ocena neposredne škode na stvareh večja od 0,3 promila načrtovanih prihodkov državnega proračuna (ZOPNN, 3. odstavek 11. člena).

⁵⁵ Sredstva, prejeta od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za vzdrževanje gozdnih cest, v sklopu katerih je bilo Občini Tolmin odobrenih tudi dodatnih 19.790,00 EUR za sanacijo škode, nastale kot posledica neurja, so predstavljena v nadaljevanju, in sicer pod točko 5.6.1.

realizacija prihodkov leta 2007 ne izkazuje, saj je bila pogodba, ki omogoča koriščenje teh sredstev, z Ministrstvom za okolje in prostor podpisana šele v začetku leta 2008 (Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Tolmin 2008). Sredstva v tej višini bodo zato izkazana kot prihodek občine v letu 2008. Predpogoj za realizacijo tovrstnih prihodkov, torej za pridobitev sredstev iz državnega proračuna za odpravo posledic naravnih nesreč, je, da se naravna nesreča, ki povzroči materialno škodo, dejansko zgodi. Občina po določitvi ZOPNN (4. odstavek 17. člena) postane upravičena do sredstev za odpravo posledic naravne nesreče le, če je za namene odprave škode, kot jih predvidevajo predpisi, porabila tudi sredstva svoje proračunske rezerve.⁵⁶ Višina sredstev za odpravljanje posledic naravnih nesreč, ki jih občina pridobi iz državnega proračuna, če sta izpolnjeni obe prej navedeni predpostavki, pridobi občina, je odvisna od dveh dejavnikov, in sicer od višine škode, ki jo je naravna ujma povzročila, ter od višine sredstev, ki se na podlagi odločitve vlade za ta namen zagotovijo v državnem proračunu. Tako sam nastanek naravne nesreče kot tudi njena intenziteta, od katere je odvisen obseg nastale škode, sta zunaj vpliva občine. Določitev višine sredstev, ki se za odpravo posledic naravne nesreče namenijo iz državnega proračuna, je v pristojnosti Vlade Republike Slovenije, delež, ki odpade na posamezno občino, ki je utrpela materialno škodo, pa je odvisen od nastale škode ter od tega, ali za pokritje stroškov odprave posledic naravne nesreče morda ne zadoščajo že sredstva proračunske rezerve občine. Iz tega je razvidno, da občina nima vpliva na sam prejem sredstev iz tega naslova, prav tako pa tudi ne more vplivati na višino prejetih sredstev.

Razvojna sredstva SVLR za ureditev Poslovne cone Poljubinj. Tako kot sredstva za sanacijo posledic potresa, ki je Posočje prizadel leta 1998, je Občina Tolmin tudi prihodek, ki predstavlja sredstva sofinanciranja ureditve Poslovne cone Poljubinj, realizirala na podlagi Zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju. Ta zakon kot enega od ukrepov popotresne obnove definira tudi zagotovitev razvojne pomoči za obnovo in spodbujanje gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja območij občin Bovec, Kobarid in Tolmin (4. točka 2. odstavek 1. člena). Osnovo za izvajanje tega ukrepa popotresne obnove Posočja predstavljata programa razvojne pomoči občinam Bovec, Kobarid in Tolmin, t. i. programa SOČA 2006 in SOČA 2013.⁵⁷ Programa je pripravil Posoški razvojni center, njuna vsebina je bila usklajena z državnim organom, pristojnim za regionalni razvoj, oba dokumenta pa je

⁵⁶ V 48. členu ZJF je določeno, da se v proračunu zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki se uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč. V sredstva proračunske rezerve, ki deluje kot proračunski sklad, se izloča del skupno doseženih letnih prihodkov, vendar ta letni znesek ne sme presegati 1,5 % prejemkov proračuna. O uporabi sredstev te proračunske rezerve do višine, kot je določena z vsakoletnim odlokom o proračunu občine, odloča župan, za koriščenje sredstev, katerih višina presega to mejo, pa odloča občinski svet z odlokom.

⁵⁷ Prvi je bil sprejet za obdobje 2002–2006, drugi pa za obdobje 2007–2013.

nato sprejela Vlada Republike Slovenije. Koordinacijo, ki vključuje tudi organizacijsko, strokovno in tehnično podporo pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti v sklopu tega ukrepa pomoči, izvaja Posoški razvojni center. Sredstva razvojnih spodbud se po določenih prej navedenega zakona lahko porabijo le za vzpostavljanje razvojne infrastrukture, pospeševanje podjetniških vlaganj, razvoj gospodarstva in odpiranje novih delovnih mest ter za usposabljanje in razvoj kadrov. Občina Tolmin je sredstva iz tega naslova prejela za komunalno ureditev poslovne cone Poljubinj, sofinanciranje pa je bilo izpeljano na podlagi Pogodbe št. 1536-04-500187 o sofinanciranju projektov za vzpostavljanje razvojne infrastrukture v Posočju. Občina je prvo nakazilo sredstev na podlagi te pogodbe prejela že v letu 2004. Ta dokument, ki je pripravljen na podlagi določil sklepa Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj, določa, da agencija upravičene stroške sofinancira v višini do 75 % oziroma do višine 31.309.130,00 SIT (130.650,68 EUR) v letu 2004, v letu 2006 pa do skupne višine 80.000.000,00 SIT (333.834,08 EUR) (Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, Občina Tolmin, Posoški razvojni center 2004). Gre za financiranje projekta, pri čemer je višina prejetih sredstev omejena z obsegom sredstev, ki so v posameznem letu na razpolago, in pogojena z vrednostjo investicije oziroma skupno višino upravičenih stroškov. Glede na to, da je izvedba projekta v rokah občine in da je sofinanciranje določeno v obliki deleža, je mogoče trditi, da občina ima določeno možnost vplivati na realizacijo tega prihodka, saj z odločitvami o vodenju in izvajanju projekta vpliva tudi na višino njegovih stroškov. Vpliv pa je z vidika celotnega proračuna občine nepomemben, saj gre za povsem namenski prihodek, sredstev katerega ni mogoče uporabiti za kritje stroškov na drugih področjih proračunske porabe, poleg tega pa sredstva, prejeta iz tega naslova, predstavljajo le sofinanciranje, tako da mora del sredstev zagotoviti občina sama. Tako kot v primerih sredstev za sanacijo posledic naravnih nesreč tudi v tem primeru ne gre za vsakoletni prihodek, ampak se ta v proračunu občine pojavlja le do zaključka projekta.

Sredstva Ministrstva za gospodarstvo za projekt Poslovne cone Posočja. Sredstva, ki so knjižena na kontu 7400017 »MG – Poslovne cone Posočja«, predstavljajo zadnje nakazilo sredstev nacionalnega programa PHARE 2003 (Ekonomska kohezija, Razvoj poslovnih con) za projekt »Razvoj in trženje poslovnih con Posočja«. Gre za projekt, ki je trajal 11 mesecev in se je zaključil 25. oktobra 2006. Njegov glavni cilj je bila promocija poslovnih con v Posočju in privabljanje investorjev iz širšega, tudi čezmejnega prostora. Nosilka projekta je bila Občina Tolmin, kot partnerici pa sta v projektu sodelovali tudi Občini Kobarid in Bovec. Nakazilo s strani Ministrstva za gospodarstvo je bilo v proračun izvedeno na podlagi Pogodbe o donaciji – Zunanji projekti Evropske skupnosti – št. 7175103-03-06-0006, ki jo je Občina Tolmin z ministrstvom podpisala novembra 2005. S pogodbo je v skladu z razpisnimi pogoji določeno, da naročnik za izvajanje projekta v okviru programa PHARE 2003 občini

zagotovi največ 127.800,00 EUR oziroma največ 90 % upravičenih stroškov projekta (Ministrstvo za gospodarstvo, Občina Tolmin 2005). Tako kot v še nekaterih primerih prejemkov proračuna Občine Tolmin v letu 2007 gre za sredstva, ki so pridobljena na podlagi realizacije projekta, s katerim je občina uspešno kandidirala na razpisu. Predpogoj za pridobitev razpisnih sredstev je uspešna prijava na razpis, ki mora izpolnjevati tako kriterije pravočasnosti in popolnosti vloge, poleg tega pa mora sama vloga izpolnjevati razpisne pogoje. Višina odobrenega sofinanciranja je odvisna od vrednosti prijavljenega projekta oziroma od skupne višine upravičenih stroškov ter maksimalnega možnega obsega sofinanciranja, kot je določen z razpisnimi pogoji. Kot ključno pa je mogoče pri realizaciji prihodka iz naslova razpisnega sofinanciranja projekta opredeliti samo izvedbo projekta, ki mora biti dokončana v roku, v obsegu, v kakršnem je bil projekt bil prijavljen na razpis, ter v skladu z vsemi pogodbenimi določili. S tega vidika lahko rečemo, da ima občina pri pridobivanju tovrstnih sredstev možnost vplivati na njihovo višino, a le v okviru razpisnih pogojev ter ob predpostavki, da v občini obstajata interes in možnost za izvedbo projekta, s katerim je za sofinanciranje možno uspešno kandidirati za pridobitev razpisnih sredstev.

Sredstva Ministrstva za obrambo za nabavo gasilskega vozila. Sredstva v višini 21.000,00 EUR, ki so bila v občinski proračun občine nakazana s strani Ministrstva za obrambo, je Občina Tolmin pridobila s prijavo na javni razpis Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje za sofinanciranje nabave gasilskih vozil in opreme. Občina Tolmin je na ta razpis prijavila projekt nakupa gasilskega vozila za Prostovoljno gasilsko društvo Podbrdo. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki deluje v okviru Ministrstva za obrambo Republike Slovenije, je občini navedena sredstva izplačala na podlagi sklenjene pogodbe. Gre za izrazito namenska sredstva, ki predstavljajo le delno sofinanciranje projekta, ki ga občina prijavi na razpis, kar v praksi pomeni, da je njihova pridobitev odvisna tudi od zagotovitve preostalega dela sredstev, ki so potrebna za realizacijo projekta. Sama pridobitev sredstev pa tudi njihova višina sta odvisni od razpisnih pogojev in uspeha prijave, ki jo na razpis odda občina. Vpliv na realizacijo prihodka iz tega naslova je s strani občine mogoč torej le pri sprejemu odločitve, ali bo v proračunskem letu, za katero se sprejema proračun, občina izvedla investicijo v nakup gasilske opreme oziroma vozil, s katerim lahko tudi kandidira na razpis Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ter vpliv na kakovostno pripravo prijave na razpis. Rezultat javnega razpisa, tj. dejanska odločitev o razdelitvi razpisnih sredstev, je v rokah razpisne komisije in zato zunaj vpliva občine, ki projekt na razpis prijavlja. Prav odločitev komisije o višini sredstev, s katerimi se sofinancira projekt občine, pa predstavlja informacijo o prihodku občine za ta namen.

Požarna taksa. Plačevanje požarne takse je uvedeno z 59. členom Zakona o varstvu pred požarom,⁵⁸ ki določa da požarno takso vplačujejo zavarovalnice, in sicer v višini največ 20 % požarnih premij. Sredstva, zbrana s požarno takso, se zagotovijo za sofinanciranje opreme ter usposabljanja in delovanja gasilskih enot, za sofinanciranje raziskav na področju varstva pred požarom ter za izvajanje izobraževanja in usposabljanja za varstvo pred požarom (58. člen). Zakon v istem členu določa še, da se najmanj 70 % letnih prihodkov iz požarne takse nameni izključno za sofinanciranje nakupa gasilskih vozil ter gasilske zaščitne in reševalne opreme v gasilskih enotah ter da se ta sredstva razdelijo v lokalnih skupnostih, merila za razdelitev pa določi Vlada Republike Slovenije, pri čemer mora upoštevati naslednje dejavnike: število prebivalcev, število požarnih in drugih intervencij v zadnjih dveh letih in število operativnih gasilcev.⁵⁹ Višino, roke in način plačevanja požarne takse je Vlada Republike Slovenije podrobneje uredila z Uredbo o požarni taksi, ki v 2. členu določa, da se požarna taksa plačuje od zavarovalne premije, ki jo zavarovalec plača zavarovalnici na podlagi zavarovalne pogodbe za zavarovanje požarnih nevarnosti, torej od t. i. požarne premije. Po določilih te uredbe so zavezanci za plačilo požarne takse vse zavarovalnice ter posredniki zavarovalnic, ki zavarovalne posle opravljajo na območju Republike Slovenije (3. člen), osnovo za obračun požarne takse predstavlja plačana zavarovalna premija, in sicer celotna zavarovalna premija pri požarnih zavarovanjih oziroma 20-odstotni delež celotne zavarovalne premije pri ostalih zavarovanjih, kjer je z zavarovalno premijo pokrita tudi nevarnost požara (4. člen), požarna taksa pa se obračuna v višini 5 % osnove za obračun požarne takse (5. člen). Sredstva požarne takse se vodijo v finančnem načrtu Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki deluje v okviru Ministrstva za obrambo. S temi sredstvi razpolaga Odbor za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada,⁶⁰ ki ga s sklepom imenuje Vlada Republike Slovenije, ki mora uporabo teh sredstev načrtovati skladno z nacionalnim ter letnim programom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Zakon o varstvu pred požarom, 5. odstavek 58. člena). Uporabo sredstev požarne takse, ki se razdelijo po lokalnih skupnostih, pa na ravni občine načrtuje občinski odbor za razpolaganje s

⁵⁸ Zakon o varstvu pred požarom ureja sistem varstva pred požarom, ki obsega organiziranje, načrtovanje, izvajanje, nadzor ter financiranje dejavnosti in ukrepov varstva pred požarom (1. člen).

⁵⁹ V letu 2007 se je iz zbrane požarne takse občinam razdelilo skupaj 4.343.246,00 EUR, kar predstavlja 70 % vseh zbranih sredstev (Uprava Republike Slovenija za zaščito in reševanje 2007).

⁶⁰ Zakon o varstvu pred požarom v 5. odstavku 58. člena določa, da Odbor za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada sestavljajo dva predstavnika poklicnih gasilcev, dva predstavnika prostovoljnih gasilcev, en predstavnik Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje ter po en predstavnik področja šolske dejavnosti, področja raziskovalne dejavnosti, področja zavarovalniške dejavnosti in področja gospodarske dejavnosti.

sredstvi požarne takse, ki ga imenuje župan⁶¹ (Zakon o varstvu pred požarom, 6. odstavek 58. člena). Občina Tolmin sredstva požarne takse, ki jih prejema mesečno, sprti nakazuje na račun Gasilske zveze Tolmin, ki skrbi za to, da se sredstva razdelijo in potrošijo skladno s sklepi občinskega odbora za razpolaganje s sredstvi požarne takse. Od skupaj 26.286,23 EUR iz tega naslova realiziranega prihodka se je na podlagi sklepa prej omenjenega odbora namenilo 4.000,00 EUR za sofinanciranje nakupa gasilskega vozila za Prostovoljno gasilsko društvo Rut - Grant, preostala sredstva pa so se namenila za nakup gasilskih zaščitnih oblek in opreme. Glede na to, da je stopnja požarne takse določena na ravni države, da je osnova za njen obračun odvisna od skupne višine in vrste vplačanih požarnih premij, da o dejanski višini požarne takse, ki se nameni lokalnim skupnostim, odloča odbor na državni ravni, v katerem ni predstavnikov lokalnih skupnosti, ter da kriterije in merila za razdelitev sredstev, ki se namenijo lokalnim skupnostim, med občine določi Vlada Republike Slovenije, občina na višino prihodka iz tega naslova ne more vplivati. Ker gre za strogo namenske prihodke in ker o končni porabi sredstev požarne takse odloča občinski odbor, pa je mogoče trditi, da občina oziroma občinski svet, ki sprejema proračun, tudi pri porabi teh sredstev nima povsem prostih rok.

Sredstva za investicije, prejeta na podlagi 21. člena ZFO-1. ZFO-1 v 21. členu določa, da se v državnem proračunu vsako leto zagotovijo dodatna sredstva za investicije občin v lokalno javno infrastrukturo ter za druge investicije v občinah, ki so pomembne za zadovoljevanje potreb občanov. Nekaj osnovnih dejstev, povezanih z dodatnim sofinanciranjem nalog, programov in investicij občin je že bilo predstavljenih v točki 4.2.6. Kriterije, dopustne namene porabe ter upravičene stroške in pogoje razdelitve sredstev podrobneje določa Pravilnik o namenih porabe, merilih in pogojih za dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij občin, ki ga je na podlagi 23. člena ZFO-1 sprejel minister, pristojen za lokalno samoupravo (ZFO-1, 23. člen). Glede na določila prej omenjenega pravilnika se smejo sredstva, zagotovljena na podlagi 21. člena ZFO-1, porabiti le za namene sofinanciranja investicij v občinsko prometno infrastrukturo, za nakup in komunalno opremljanje stavbnih zemljišč ter za komunalno infrastrukturo (1. odstavek 3. člena). Glede na skupno višino sredstev, ki so za ta namen zagotovljena v državnem proračunu, občina na podlagi določil pravilnika izračuna, kolikšen del razpoložljivih sredstev pripade posamezni občini, pri čemer upošteva naslednje kriterije: višina finančne izravnave, ki za tekoče leto pripada občini, dolžina lokalnih cest in javnih poti v občini, površina desetkilometrskega obmejnega pasu v občini, površina kmetijskih zemljišč, ki so v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki na območju občine, ter površina območja Natura 2000 v občini (4. člen). Po opravljenem

⁶¹ Ta odbor morajo sestavljati predstavniki gasilcev, zavarovalništva in organov lokalne skupnosti (Zakon o varstvu pred požarom, 6. odstavek 58. člena).

izračunu SVLR občine obvesti o višini sredstev, ki so jim na razpolago, ter jih povabi, da oddajo načrt porabe teh dodatnih razpoložljivih sredstev (2. odstavek 7. člena). Če občina načrt porabe z vsemi zahtevanimi prilogami posreduje pravočasno in namen, za katerega želi sredstva uporabiti, ustreza določilom pravilnika, občini izda sklep ter ji v podpis posreduje pogodbo o sofinanciranju. Občina Tolmin je sredstva, ki so ji bila iz tega naslova dana na razpolago v letu 2007, namenila za izvedbo vzdrževalnih del na treh odsekih lokalnih cest, in sicer na cesti Slap ob Idrijci–Bukovo, na cesti Markaduc–Klavže ter na cesti Idrija pri Bači–Ponikve. Občina je na tej postavki v letu 2007 realizirala prihodke v višini 413.722,51 EUR, kar predstavlja skoraj petino vseh sredstev, ki jih je za sofinanciranje investicij v tem letu prejela iz državnega proračuna. Glede na to, da so kriteriji, merila in pogoji za dodelitev teh sredstev sprejeti na državni ravni, sprejme jih namreč minister, pristojen za lokalno samoupravo, občina nanje ne more vplivati. Ker se razpoložljivi fond sredstev, ki je zagotovljen na ravni države, med občine razdeli glede na prej navedene značilnosti občine, predstavljajo prav te najpomembnejši dejavnik, ki vpliva na potencialno realizacijo tega prihodka. Predpogoj za pridobitev teh sredstev pa je, da se občina pripravlja na izvedbo investicije oziroma investicij, ki so skladne z nameni, za katere se sredstva iz tega vira smejo porabiti. Lastnosti, ki se upoštevajo pri razdelitvi sredstev med občine, na nek način predstavljajo realnost, na katero občina – vsaj na kratek rok – ne more vplivati. Nabor kriterijev, ki se upoštevajo, kaže na to, da večji deleži razpoložljivih sredstev odpadejo na razvojno bolj ogrožene oziroma šibkejšie občine, med katere sodi tudi občina Tolmin, zato je ta finančni vir zanjo zanesljiv in relativno obsežen. Ključnega pomena za realizacijo tega prihodka tako ostaja dejstvo, da mora občina za vsako proračunsko leto načrtovati projekte, ki ustrezajo dopustnim namenom sofinanciranja iz tega vira, ter zanje pravočasno pripraviti dokumentacijo. Na tej osnovi je mogoče upravičeno trditi, da je od občine odvisno, ali bo prihodek realizirala ali ne, saj na to lahko vpliva z ustreznim načrtom porabe ter ustrezno izvedbo projekta, nima pa vpliva na njegovo maksimalno višino.

Bilanca prihodkov in odhodkov Občine Tolmin za leto 2007 izkazuje tudi realizacijo 49.635,77 EUR iz naslova *drugih prejetih sredstev iz državnega proračuna za tekočo porabo*. Ta znesek vključuje refundacijo Zavoda za zaposlovanje Republike Slovenije (ZRSZ) za izvajanje programa javnih del ter sredstva Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki jih je občina pridobila kot dodatna sredstva za vzdrževanje gozdnih cest. Občini Tolmin je bil na javnem razpisu za *sofinanciranje izvajanja programov javnih del ZRSZ za leto 2007* odobren program urejanja in vzdrževanja turistične infrastrukture na celotnem območju občine. V program so bile vključene štiri brezposelne osebe, in sicer za 30 ur tedensko, tj. pet dni v tednu po šest ur dnevno. ZRSZ izvajalcem programov javnih del zagotavlja sofinanciranje plač oseb, vključenih v program, preostala sredstva pa mora zagotoviti izvajalec programa sam.

ZRSZ zagotavlja sredstva v obliki refundacij⁶² na podlagi mesečnih obračunskih zahtevkov, refundacija pa vključuje kritje stroškov plač udeležencev programa javnega dela v višini 60 %, kritje stroškov najcenejšega prevoza z javnim prevoznim sredstvom na in z dela, kritje stroškov prehrane med delom ter kritje stroškov predhodnega zdravniškega pregleda. Višina prihodka občine iz tega naslova je odvisna od obsega in od števila odobrenih zaposlitev, ki se financirajo iz tega programa, deleža sofinanciranja s strani ZRSZ in števila ur, za kolikor so brezposelne osebe vključene v program. Z letom 2007 je zavod prenehal zagotavljati povračilo stroškov za organizacijo in mentorstvo programa javnega dela, zato so se ti prihodki glede na prihodke iz istega naslova v letu 2006 znižali. ZRSZ financiranje programov javnih del izvaja v višini, na način in po kriterijih, kot jih določa Pravilnik o financiranju javnih del. Občina kot prijaviteljica programa javnih del na odobritev programa in posledično obsega sofinanciranja tako nima nikakršnega vpliva, poleg tega pa občina na javnem razpisu ZRSZ za izbor programov javnih del v Republiki Sloveniji ni mogla več sodelovati, zato na prihodke iz tega naslova v prihodnjih letih sploh ne more več računati.

Do *dodatnih sredstev Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za vzdrževanje gozdnih cest* je občina upravičena, če sredstva, ki jih prejme iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest,⁶³ v celoti porabi skladno z njihovim namenom, tj. za vzdrževanje gozdnih cest. Občina Tolmin je 25. aprila 2007 z ministrstvom in Zavodom za gozdove Slovenije podpisala Pogodbo št. 2311-07-000116/172 o vzdrževanju gozdnih cest, s katero se je ministrstvo zavezalo zagotoviti skupaj 10.409,00 EUR za ta namen. Po neurju, ki je 18. septembra 2007 prizadelo tudi nekatera območja občine Tolmin, pa je bil 25. oktobra 2007 sklenjen še dodatek k tej pogodbi, s katerim je bilo občini za odpravo posledic škode neurja na gozdnih cestah zagotovljenih dodatnih 19.970,00 EUR (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Občina Tolmin, Zavod za gozdove Slovenije 2007). Sofinanciranje vzdrževanja gozdnih cest iz sredstev državnega proračuna je urejeno s Pravilnikom o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove. S tem pravilnikom so določena dela, ki se financirajo ali sofinancirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije, in sredstev Evropske unije. Med aktivnosti, ki se financirajo in sofinancirajo v okviru nacionalnega programa vlaganj v gozdove iz sredstev državnega proračuna so s tem pravilnikom uvrščena tudi vzdrževanja in gradnje gozdnih cest, in sicer tako v državnih kot tudi zasebnih gozdovih (12. in 13. člen). Do sredstev za sofinanciranje vzdrževanja gozdnih cest so glede na

⁶² Z razpisom dodeljena sredstva se nosilcu projekta, tj. prijavitelju, dejansko izplačajo šele po tem, ko predloži poročilo o realizaciji projekta, ki mu mora priložiti ustrezna dokazila o nastalih stroških in dokazila o njihovem plačilu, kar v praksi pomeni, da morajo nosilec projekta in vsi njegovi partnerji zagotoviti sredstva za tekoče pokrivanje vseh stroškov, ki nastanejo z izvajanjem projekta.

⁶³ Prihodek je podrobno opisan v točki 5.2.3.

določila tega pravilnika upravičene občine (2. odstavek 21. člena), predmet sofinanciranja pa so lahko le tista dela, ki so vključena v letni program vlaganj v gozdove, ki ga na podlagi Programa razvoja gozdov v Sloveniji za tekoče leto pripravi Zavod za gozdove Slovenije (Pravilnik o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove, 2. točka 15. člena). Prej omenjeni pravilnik določa tudi višino sofinanciranja, in sicer je z 21. členom določeno, da je delež sofinanciranja vzdrževanja gozdnih cest odvisen od tega, v kolikšni meri se ceste uporabljajo za javne namene, izračun pa se opravi na podlagi Metodologije za izračunavanje višine pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, ki je sestavni del Uredbe o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest.⁶⁴ Po tej metodologiji določeni deleži sofinanciranja so zapisani v Prilogi 4, ki je sestavni del pravilnika. Občina sredstva iz tega naslova pridobi na podlagi pogodbe, ki jo podpiše z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Zavodom za gozdove Slovenije, na podlagi opravljenega prevzema in obračuna del na gozdnih cestah, ki so predmet sofinanciranja. S Prilogo 4 Pravilnika o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove je določeno, da se za vzdrževanje gozdnih cest v občini Tolmin sofinancira s sredstvi, ki predstavljajo 34,62-odstotni proračunski delež.⁶⁵ Navedeni pravilnik določa še, da se iz sredstev državnega proračuna sofinancira tudi gradnja gozdnih cest, in sicer na podlagi javnega razpisa ter največ do višine 50 % (1. odstavek 22. člena). Do pridobitve sredstev za gradnjo gozdnih cest je upravičen lastnik gozda, torej tudi občina, a le za gradnjo gozdnih cest v gozdovih, ki jih ima v lasti. Občina Tolmin sicer razpolaga z nekaj gozdovi, a njen interes ni tržno orientirano gospodarjenje z njimi, torej tudi ne izgradnja novih gozdnih cest. Če bi se občina odločila za gradnjo novih gozdnih cest in pridobila sredstva na javnem razpisu, bi to sicer pomenilo povečanje prihodkov v občinski proračun, neto rezultat pa bi bil negativen, saj bi morala občina iz svojih sredstev zagotoviti najmanj 50 % upravičenih stroškov investicije. S tega vidika je zato pomembnejša pridobitev dodatnih sredstev za vzdrževanje gozdnih cest, s katerimi občina, skupaj s sredstvi, pridobljenimi iz pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, pokriva stroške teh aktivnosti. Pomemben dejavnik pri tem je, da občina celotni obseg sredstev, pridobljenih iz pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, porabi za ta namen. Nujni predpogoj, da se to lahko uresniči, pa je, da program vzdrževanja gozdnih cest na območju občine, ki ga za tekoče leto pripravi Zavod za gozdove Slovenije, obsega zadostni obseg del, za katere se celotni znesek uspe potrošiti, kar pa v občini Tolmin, katere velik del ozemlja prekrivajo gozdovi, ni problematično. Ko se presoja možnost

⁶⁴ Vsebina Uredbe o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest je podrobneje predstavljena v okviru točke 5.2.3.

⁶⁵ Sofinanciranje s proračunskim deležem 34,62 % je aktualna vrednost sofinanciranja, ki je bila sprejeta z zadnjo spremembo Pravilnika o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove v juliju 2008. V letu 2007 je bilo v veljavi še sofinanciranje s proračunskim deležem 29,02 %.

vpliva na pridobivanje dodatnih sredstev za vzdrževanje gozdnih cest, pa ne gre spregledati dejstva, da je višina dodatnih sredstev, ki občini za ta namen pripadajo, določena na ravni države, in sicer kot proračunski delež. To v praksi pomeni, da na višino sredstev občina ne more neposredno vplivati, je pa ta odvisna od osnove, od katere se delež sofinanciranja izračuna. Na proračunska sredstva, ki se namenijo za vzdrževanje gozdnih cest v občini, občina lahko vpliva pri sprejemanju proračuna. Njihovo povečevanje zgolj zaradi neto zneska sofinanciranja, pridobljenega od ministrstva, pa ni smiselno, saj gre za namenski prihodek, ki ga je treba potrošiti namensko, in sicer za dela, odobrena s strani države, ki so tudi finančno ovrednotena po metodologiji, ki velja za območje celotne države. Povečevanje sredstev občinskega proračuna za vzdrževanje gozdnih cest za občino v praksi pomeni, da se povečuje tudi neto znesek sredstev, ki jih mora za ta namen zagotoviti sama. Vzrok za to, da realizacija tega prihodka v letu 2007 za skoraj petkrat presega višino načrtovanega prihodka, pa je, da realizacija vključuje tudi sredstva, dodeljena zaradi škode, ki jo je povzročilo septembrsko neurje. Načrtovanje tega dela prihodka je nemogoče, saj je predpogoj zanj to, da se zgodi naravna nesreča, na višino prihodka pa bi vplivala ocena škode, ki bi jo to neurje povzročilo. Občina na nobenega od navedenih dejavnikov nima nikakršnega vpliva.

Prejeta sredstva iz občinskih proračunov

V okviru te podskupine kontov se knjižijo prihodki, ki se v proračun stečejo iz proračunov drugih občin. Znesek v višini 1.047,21 EUR, ki je v letu 2007 knjižen na analitičnem kontu 740100 »Prejeta sredstva iz občinskih proračunov za tekočo porabo«, je realiziran na podlagi Pogodbe o izvajanju strokovno-tehničnih opravil za uveljavljanje pravic do obveznega zdravstvenega zavarovanja v breme občin in o pokrivanju stroškov teh opravil, ki jo je Občina Tolmin podpisala 22. januarja 2007 (Občina Tolmin, Občina Kobarid, Občina Bovec 2007). Občine so na podlagi 48. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju dolžne Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije plačevati prispevek za obvezno zdravstveno zavarovanje za tiste občane, ki jim ta pravica pripada na podlagi določil prej omenjenega zakona. Strokovno-tehnična⁶⁶ opravila za uveljavljanje te pravice je za

⁶⁶ Pogodba o izvajanju strokovno-tehničnih opravil za uveljavljanje pravic do obveznega zdravstvenega zavarovanja v breme občin in o pokrivanju stroškov teh opravil (Občina Tolmin, Občina Kobarid, Občina Bovec 2007) v 2. odstavku 2. člena določa, da strokovno-tehnična opravila po tej pogodbi zajemajo pomoč občanom pri sestavljanju vlog, sprejemanje vlog, administrativna opravila z odločbo v obliki uradnega zaznamka, prijava in odjava zavarovancev v obvezno zdravstveno zavarovanje, pisno obveščanje zavarovancev o spremembi statusa, povezanega s pravicami do plačila zdravstvenega zavarovanja iz sredstev občinskih proračunov, kontrola evidence zavarovancev ter sporočanje podatkov občinam o mesečnem stanju števila zavarovancev.

občane občin Tolmin, Kobarid in Bovec do vključno zadnjega dne leta 2006 vršila Upravna enota Tolmin, v katero vse tri občine sodijo. S prej navedeno pogodbo so se vse tri občine dogovorile, da strokovno-tehnična opravila za izvajanje te pravice za občane vseh treh občin izvaja občinska uprava Občine Tolmin. Pogodba določa, da strošek zavarovalne premije bremeni tisto občino, kjer ima občan, ki to pravico uveljavlja, stalno prebivališče. Stroški strokovno-tehničnih opravil po 3. členu te pogodbe vključujejo stroške dela in materialne stroške, med seboj pa si jih podpisnice razdelijo glede na delež prebivalstva vsake občine v vsoti števila prebivalcev vseh treh občin, kot je bil ugotovljen pri pripravi delitvene bilance premoženja nekdanje občine Tolmin, ki je vključevala vse tri prej omenjene občine, kar pomeni, da na Občino Tolmin odpade 59,30 %, na Občino Kobarid 23,70 %, na Občino Bovec pa 17,00 % teh stroškov. Glede na sistem, po katerem se v proračun Občine Tolmin stekajo prihodki iz tega naslova, je realizacija tega prihodka z vidika Občine Tolmin odvisna predvsem od višine skupnih stroškov, nastalih zaradi opravljanja nalog, ki so predmet prej navedene pogodbe. Ker je ključ delitve stroškov med tri občine podpisnice določen že vnaprej in zato ni odvisen od tega, koliko zavarovancev iz posamezne občine uveljavlja to pravico, in ker Občina Tolmin glede na dogovorjeno fiksno delitev pokriva največji delež teh stroškov, je v njenem interesu zniževanje stroškov, povezanih z izvajanjem teh nalog. Glede na način sofinanciranja s strani ostalih dveh občin pa nižanje stroškov hkrati pomeni tudi nižanje prihodka iz tega naslova. Vpliv Občine Tolmin na višino stroškov povezanih z izvajanjem teh nalog in posledično tudi na prihodke od ostalih dveh občin iz tega naslova je tako teoretično⁶⁷ absoluten, ker se vsaka sprememba stroškov, na katere Občina Tolmin lahko vpliva, odrazi tudi na odhodkovni strani njenega proračuna, je vpliv z vidika možnosti povečevanja obsega finančnih virov občine nepomemben.

5.6.1.1 Prejeta sredstva iz drugih javnih skladov

Gre za transferne prihodke, ki jih je Občina Tolmin prejela na podlagi uspešne prijave na razpis Heliosovega sklada za ohranjanje slovenskih voda, in sicer za obnovo zajetja Dicova voda v Klavžah v Baški Grapi. Ker gre za investicijski prihodek, je znesek 3.600,00 EUR knjižen na kontu 740301 »Prejeta sredstva iz drugih javnih skladov za investicije«. Tudi v tem primeru gre za prihodek, ki je vezan na konkreten projekt, za katerega je lokalna skupnost z uspešno prijavo na razpis uspela zagotoviti sofinanciranje.

⁶⁷ Upoštevati je treba, da preostali občini podpisnici zagotovo ne bi tolerirali neomejenega povečevanja stroškov izvajanja strokovno-tehničnih nalog pri izvajanju pravice občanov do obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj zanju to pomeni večje proračunske izdatke za ta namen. Pri določeni višini tega sofinanciranja se jima tak način zagotavljanja te pravice za občane ne bi več izplačal in bi se zato zagotovo odločili, da za svoje občane te storitve izvajata sami.

Javni skladi, ki tako kot občine razpolagajo z javnimi sredstvi, ta sredstva razdeljujejo na podlagi razpisov, ki podrobno določajo pogoje, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, in kriterije, ki jim mora prijavljeni projekt zadostiti. Neposrednega vpliva občina na realizacijo teh prihodkov nima, lahko pa poveča svoje možnosti za koriščenje teh finančnih virov s tem, da kumulira projektne ideje, ideje o načinu njihove realizacije in predhodno pripravlja dokumentacijo, za katero se predvideva, da jo bo ob prijavi treba predložiti. Ključnega pomena ob vsem tem pa je seveda spremljanje objav razpisov. Ker gre pri javnih razpisih najpogosteje za povračila izkazanih upravičenih stroškov izvedenega projekta, ostaja končni dejavnik to, ali je občina projekt realizirala skladno s prijavo in o izvedbi poročala na način in v roku, kot je dogovorjeno. V tem zadnjem koraku pa je vpliv na realizacijo prihodka izključno v rokah prijavitelja projekta.

5.6.2 Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU

V tem sklopu obravnavamo tiste prihodke, ki jih od Evropske unije pridobi Republika Slovenija. Ta prek različnih razpisov pridobiva prijave projektov, ki jih nato s temi sredstvi (so)financira. Ne glede na to, da gre za sredstva Evropske unije, pa se v proračunih prijaviteljev projektov ta sredstva beležijo ločeno od tistih sredstev, ki se v proračun natečejo neposredno od Evropske unije. Prijavitelj projekta namreč pogodbo o (so)financiranju podpiše s slovenskim ministrstvom oziroma drugim ustreznim organom na ravni Republike Slovenije.

Iz bilance Občine Tolmin za leto 2007 je razvidno, da je Občina Tolmin iz državnega proračuna prejela tudi sredstva Evropske unije. Na podkontu 741200 je knjižen prihodek v višini 29.680,48 EUR. Ta je bil iz sredstev, ki jih za strukturno politiko namenja Evropska unija, prek državnega proračuna nakazan v proračun Občine Tolmin kot sofinanciranje projekta *Lacjo drom*,⁶⁸ in sicer iz programa INTERREG. Prihodek v višini 12.074,69 EUR, ki ga splošni del proračuna Občine Tolmin izkazuje na prihodkovnem kontu 741600 »Druga prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije«, so sredstva, vezana na projekt TIPI NET.⁶⁹ V tem projektu je Občina Tolmin sodelovala kot partnerica, z uspešno prijavo pa je tako iz programa INTERREG uspela na podlagi predloženega poročila iz proračuna Republike Slovenije pridobiti povračilo 90 % izkazanih upravičenih stroškov.

⁶⁸ TIPI NET je projekt promocije in krepitve ekološkega kmetijstva. Sredstva sofinanciranja v projektu, v katerem je Občina Tolmin sodelovala kot partnerica, so bila namenjena sofinanciranju organizacije srečanja ekoloških kmetov, pripravi predstavitvenega DVD-ja in zgibanke.

⁶⁹ Nosilec projekta je bila Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Enota Nova Gorica. V projekt se je občina vključila z aktivnostmi, povezanimi z ureditvijo mestne tržnice. S sredstvi, pridobljenimi iz projekta, je Občina Tolmin financirala nabavo novih stojnic.

V obeh primerih gre za prihodke, ki so vezani na realizacijo projektov, ki sta bila uspešna pri kandidiranju na razpisih za evropska sredstva. To so povračila sredstev, katerih maksimalna višina oziroma delež potencialnega sofinanciranja je opredeljen že s samimi razpisnimi pogoji. Pri razpisih, kjer je omejen le delež sofinanciranja, igra pomembno vlogo celotna vrednost upravičenih stroškov projekta, od katere je nato odvisna višina pridobljenih razpisnih sredstev. Absolutni predpogoj za pridobitev kakršnih koli razpisnih sredstev je, da potencialni prijavitelj spremlja objavljene razpise ter da ideje o projektih, ki jih želi realizirati, oblikuje in vsaj delno konkretizira že vnaprej, s čimer vsaj delno premosti težave, ki se pojavijo, če je čas od objave razpisa do roka za oddajo prijave kratek. Prav zaradi prej navedenega dejstva je pomembno tudi vnaprejšnje vzpostavljanje stikov s potencialnimi partnerji, če projekt obsega gradnje ali druge aktivnosti, za katere je treba pripraviti tudi določene študije, analize oziroma načrte ali pridobiti soglasja oziroma mnenja, pa tudi njihova predhodna pridobitev. V naslednjem koraku je po objavi razpisa, ki zagotavlja sofinanciranje aktivnosti, v sklop katerih sodi kateri od projektov, ki jih želimo izvesti, ključna priprava pravilne, ustrezne in pravočasne prijave na razpis ter izpolnjevanje razpisnih pogojev. V primeru uspešne prijave, torej odobrenega sofinanciranja, pa je realizacija prihodka iz naslova tega sofinanciranja, ker gre v večini primerov za t. i. refundacije, odvisna tudi od same izvedbe prijavljenega projekta v skladu s prijavo ter od pokritja nastalih stroškov. Ob vseh navedenih dejavnikih pa pomembno vlogo pri kandidiranju za sredstva Evropske unije ter pri ostalih fazah, ki tej sledijo, zagotovo odigrajo tudi izkušnje z dokončnim oblikovanjem načrtovanega projekta, s katerim se bo občina potegovala za evropska sredstva, s pripravo razpisne dokumentacije ter po zaključku izvedbe s pripravo poročila in dokumentacije, ki je podlaga za povračilo stroškov.⁷⁰

5.7 Prejeta sredstva iz Evropske unije

V tem sklopu prihodkov Občina Tolmin v letu 2007 ne beleži realizacije. Iz tega naslova je bilo planiranih 10.000,00 EUR za partnerski projekt IPPOVIE, ki pa jih je Občina Tolmin na svoj račun prejela od nosilke projekta, Občine Tavagnacco iz Italije in so zato knjiženi v sklopu drugih tekočih prihodkov, na kontu 714199. Gre za evropska sredstva, ki so bila pridobljena neposredno s prijavo projekta Evropski uniji, formalno pa jih je občina prejela od občine nosilke kot povračilo izkazanih priznanih

⁷⁰ Občina Tolmin je skupaj z Občinama Kobarid in Bovec delno tudi z namenom, da bi vodil izvedbo projektov, ki kandidirajo na razpisih za sredstva Evropske unije, ustanovila javni zavod Posoški razvojni center, katerega osnovni namen ustanovitve in temeljna naloga je bilo izvajanje razvojnega programa za Posočje, t. i. programa SOČA 2006. Posoški razvojni center je v dosedanjih letih svojega delovanja že pridobil veliko izkušenj s pripravo projektov, njihovo prijavo in poročanjem o njihovi izvedbi, zato sodeluje tudi pri pripravi prijave za projekte, ki jih na tovrstne razpise prijavlja občina sama.

stroškov. Dejavniki in možnosti vpliva na pridobitev in višino pridobljenih razpisnih sredstev za sofinanciranje projektov so predstavljeni v okviru točke 5.6.2.

6 SKLEP

Lokalna samouprava predstavlja sistemsko organiziranost teritorialnih enot, ki so ozemeljsko manjše od države, delujejo znotraj države in vključujejo le del prebivalcev države, ki jih povezuje dejstvo, da živijo skupaj na zaokroženem ozemlju. V Sloveniji prebivalci lokalno samoupravo izvajajo v občinah. Kot ugotavlja stroka, je za izvajanje lokalne samouprave ključno, da se njenim temeljnim enotam, tj. občinam podeli pravna subjektiviteta, s tem pa tudi določena stopnja avtonomije, ki pa mora, zato da jo je mogoče dejansko izvajati, vključevati tako pravico do sprejemanja odločitev kot tudi zagotavljati gmotna sredstva za izvedbo sprejetih odločitev. Lokalnim skupnostim mora biti zato zagotovljena možnost, da odločajo o zadevah, ki zadevajo prebivalce te skupnosti in so v pristojnosti občine, prav tako pa tudi sredstva, da sprejete odločitve izvršijo. Na podlagi teh ugotovitev je mogoče potrditi veljavnost prve hipoteze in ugotoviti, da se lokalna samouprava v osnovnem pomenu tega pojma ne more izvajati, če nima na voljo sredstev, s katerimi lahko samostojno razpolaga.

Pravna ureditev sistema lokalne samouprave v Sloveniji je določena z zakoni, sprejetimi na državni ravni, s katerimi so definirane tudi vse pravice in pristojnosti občine. Ustava in zakoni občanom zagotavljajo lastne vire financiranja, s čimer jim je zagotovljena tudi druga, tj. finančna komponenta avtonomije. Obseg sredstev, ki jih občina potrebuje za izvajanje z zakonom določenih nalog in s tem samouprave, država ugotavlja z izračunom primerne porabe, finančno avtonomijo za vse, tudi za gmotno šibkejše občine pa prek instituta finančne izravnave.

Ob predpostavki, da model izračuna primerne porabe občin realno oceni stroške, ki jih ima posamezna občina z izvajanjem svojih nalog, ter ob upoštevanju dejstva, da so z lastnimi viri občin in s finančno izravnavo vsaki občini zagotovljena sredstva najmanj v skupni višini izračunane primerne porabe, ki zadoščajo za pokritje stroškov izvajanja nalog občine, lahko potrdimo drugo hipotezo in ugotovimo, da sistem lokalne samouprave in njenega financiranja občinam zagotavlja zadosten obseg sredstev za izvajanje njihovih nalog in jim s tem zagotavlja tudi finančno avtonomnost v odnosu do države.

Analiza konkretnega primera, ki je bila opravljena s ciljem pridobiti argumente za potrditev oziroma zavrnitev tretje hipoteze, je pokazala, da je Občina Tolmin prihodke realizirala iz številnih virov. Del prihodkov ji pripada že po samem zakonu in se v občinski proračun stečejo neodvisno od volje občine, drugi del prihodkov pa je posledica aktivnosti občine. Na tej ravni analize je torej mogoče zaključiti, da občina ima možnost in s tem vpliv na samo realizacijo vseh vrst prihodkov, izjema so le donacije, ki so v celoti odvisne le od volje donatorja. Pregled in analiza posameznih prihodkov in presojanje možnosti vpliva občine na obseg njihove realizacije pa sta pokazala, da v večini primerov občina na obseg realizacije, torej na višino realiziranega

prihodka iz posameznega vira nima vpliva oziroma je ta vpliv omejen in pogosto, predvsem v primeru razpisnih sredstev za projekte, pogojen z lastnim finančnim vložkom. Kot izjemo je mogoče, glede na obravnavano situacijo, izpostaviti prihodke od najemnin za poslovne prostore in prihodke od drugih najemnin, globe za prekrške, komunalni prispevek, NUSZ ter vse prihodke povezane s prodajo premoženja, a le pogojno, saj tudi v primeru teh prihodkov veljajo določene zakonske omejitve, ki definirajo najvišji, še dopustni obseg, ali pa pritisk javnosti, kateri je občinski svet, ki sprejema odločitve o višini, v kateri se bo posamezen prihodek zaračunaval, podvržen. V primeru prihodkov od prodaje premoženja pa realizacijo v največjem možnem obsegu preprečuje načelo ohranjanja premoženja občine. Za prihodke, na višino katerih občina nima vpliva, je značilno, da je višina sredstev, ki odpade na občino, določena na ravni države, kar pomeni, da je višina prihodka posledica obsega realiziranih prihodkov na državni ravni, ki se nato po dogovorjenem ključu razdeli med občine. Glede na ugotovitve bi lahko kot posebno skupino prihodkov občine opredelili tiste prihodke, na višino katerih ima občina neposredni vpliv, a le znotraj obsega, na katerega pa občina ne more vplivati. Običajno gre v teh primerih za časovno omejene, najpogosteje investicijske projekte, za sofinanciranje katerih občina kandidira na razpisih in za katere mora zagotoviti tudi določen obseg lastnih sredstev. Iz primera Občine Tolmin je razvidno, da so vsi prihodki, pridobljeni na ta način, strogo namenski, zato ima občina dostop do njih le, če zagotavlja njihovo porabo v skladu z vnaprej postavljenimi vsebinskimi kriteriji. Glede na ugotovljeno je mogoče zaključiti, da sistem financiranja lokalnih skupnosti tem ne omogoča absolutnega vpliva na višino realiziranih prihodkov in jim s tem ne zagotavlja popolne neodvisnosti lokalnih skupnosti, zato je tretjo hipotezo mogoče zavrniti.

Primerna poraba, ki je tudi osnova za določitev višine finančne izravnave, predstavlja le tisti obseg sredstev, ki občini omogoča izvršitev nalog, ki so ji naložene z zakonom. Če občina z vsemi svojimi prihodki ne dosega primerne porabe, je prav ta obseg sredstev tisti, ki skupaj s finančno izravnavo zanjo predstavlja maksimalni možni obseg realizacije prihodkov. Iz povedanega je mogoče zaključiti, da so te prihodkovno šibkejše občine omejene zgolj na izvajanje osnovnih nalog, večji razvojni projekti pa so zaradi potrebnega lastnega vložka in načela refundiranja sredstev zanje pogosto neizvedljivi in sredstva, ki bi jih za ta namen lahko izkoristile, nedosegljiva. Te občine so zaradi prejetanja finančne izravnave iz državnega proračuna ne le finančno odvisne od države, ampak tudi postavljene v neenakopraven položaj v odnosu do večjih in finančno močnejših občin. O neodvisnosti občin od države pa lahko dvomimo tudi v primeru finančno premožnejših občin, če na podlagi primera Občine Tolmin sklepamo, da v primeru vseh občin največji del prihodka predstavljajo prihodki občine iz glavarine, ki niso lastni vir občin, ampak predstavljajo sredstva, ki jih občinam odstopi država.

Ker se prihodki občin tako v naboru vrst prihodkov kot tudi v obsegu in strukturi med občinami razlikujejo, bi za posploševanje s to analizo pridobljenih ugotovitev morali analizirati prihodkovne strani bilanc reprezentativnega vzorca slovenskih občin v daljšem časovnem razdobju. Glede na to, da se slovenske občine med seboj razlikujejo tudi v nekaterih temeljnih značilnostih, kot sta površina in število prebivalcev, bi nadaljnje preučevanje lahko zasledovalo cilj izvesti primerjavo med prihodki nekaj občin, ki se v teh značilnostih med seboj izrazito razlikujejo, s čimer bi lahko ugotovili, ali so zaključki analize, opravljene v tem delu, točni, hkrati pa preverili, ali so temeljne značilnosti občin, ki vplivajo na izračun primerne porabe posamezne občine.

Sprememba sistema financiranja občin, ki je bila uvedena z letom 2007, s prerazporeditvijo sredstev zmanjšuje število občin, ki prejemajo finančno izravnavo in so s tega vidika odvisne od države. Z vključitvijo povprečnine v izračun primerne porabe se je na tej ravni tudi uveljavlja enakopravnost med vsemi prebivalci. Ne gre pa spregledati dejstva, da tudi prenovljeni sistem občinam, ki niso prihodkovno močne, ne zagotavlja večjih razvojnih potencialov. S sredstvi, s katerimi razpolagajo, uspejo zagotoviti osnovne naloge, ki jim jih nalaga zakonodaja, njihovi lastni razvojni projekti pa ostajajo neizvedeni. Finančno šibkejše občine tako stagnirajo, razkorak med njimi in bogatejšimi občinami pa se postopno povečuje, zaradi česar lahko ne glede na vse pozitivne posledice spremembe sistema financiranja občin, ki jih uspemo ugotoviti na prvi pogled, podvomimo v njegovo pravičnost in naravnost k cilju, da se v državi zagotavlja enakomeren razvoj.

LITERATURA

- Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, problematika in mednarodna primerjava*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Bolje, Leon. 2005. *Proračun Občine Komen*. Diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Čok, Mitja, Valentina Prevolnik in Tine Stanovnik. 1999. *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Čok, Mitja, Valentina Prevolnik Rupel, Tine Stanovnik in Andreja Cimerman. 2003. *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Glogovšek, Jože. 1996. *Javne finance*. Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor.
- Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Gumilar, Boštjan. 2006. *Možnost vpliva občine na oblikovanje davčnih in nedavčnih prihodkov*. Diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor.
- Humes, Samuel in Eileen M. Martin. 1969. *The structure of Local Government throughout the World*. Hague: International Union of Local Authorities.
- Kaučič, Igor in Franc Grad. 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Klemenc, Janez. 2005. O nekaterih značilnostih financiranja občin v Sloveniji v letih 1999–2004. *Lex localis*. 3(3): 109–145.
- Laubadère, André de. 1957. *Manuel de droit administratif*. Pariz: R. Pichon et Durand-Auzias.
- Maher, Neva. 2005. *Javne finance: zapiski predavanj*. Koper: Fakulteta za management.
- Milunovič, Vilma. 2001. Premoženje in učinkovito financiranje občin. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 82–96. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Ministrstvo za finance. 2006. *Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008*. [Http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_07_08/navodila_proracun_07_08.htm#prirocnik](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_07_08/navodila_proracun_07_08.htm#prirocnik) (5. 9. 2007).
- Pernek, Franc. 1994. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Pernek, Franc, Bojan Škof, Aleš Kobal in Uroš Rožič. 1999. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Peters, Hans. 1949. *Lehrbuch der Verwaltung*. Berlin: Springer.
- Računsko sodišče Republike Slovenije. 2007. *Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti porabe takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.

- Rupnik, Lado. 1997. *Javnofinančni pojmovnik*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
- Rupnik, Lado in Tine Stanovnik. 1995. *Javne finance v svetu*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Stanovnik, Tine. 2002. *Javne finance*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Svet Evrope. 1983. *Réformes des collectivités locales et régionales en Europe*. Strasbourg: Svet Evrope.
- Šenčur, Miloš. 2001. *Javna uprava*. Novo mesto: Ekonomska šola.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Špegel Jovan, Irena. 2004. *Problemi financiranja malih občin s poudarkom na proračunski postavki družbenih dejavnosti*. Diplomsko delo, Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor,.
- Vavpetič, Lado. 1963. *Temeljni pojmi naše javne uprave*. Ljubljana: Univerzitetna založba.
- Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Vorša, Mojca. 2004. *Proračun lokalne skupnosti – primer Občine Ilirska Bistrica*. Diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor.
- Žibert, Franc. 2001. *Uvod v finančno vedo in politiko*. Ljubljana: Uradni list RS.

VIRI

- Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, Občina Tolmin, Posoški razvojni center. 2004. *Pogodba št. 1536-04-500187 o sofinanciranju projektov za vzpostavljanje razvojne infrastrukture v Posočju*. Pogodba, Občina Tolmin.
- Evropska listina lokalne samouprave (MELLS). *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe*, št. 57/1996.
- MELLS. *Glej Evropska listina lokalne samouprave*.
- Ministrstvo za gospodarstvo, Občina Tolmin. 2005. *Pogodba o donaciji – Zunanji projekti Evropske skupnosti – št. 7175103-03-06-0006*. Pogodba, Občina Tolmin.
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Občina Tolmin, Zavod za gozdove Slovenije. 2007. *Pogodba št. 2311-07-000116/172 o vzdrževanju gozdnih cest*. Pogodba, Občina Tolmin.
- Ministrstvo za okolje in prostor. 2008. *Program odprave posledic neposredne škode na stvareh zaradi neurja s poplavo z dne 18. september 2007*. [Http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/poplave_program_sanacije_april08.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/poplave_program_sanacije_april08.pdf) (8. avgust 2008).
- Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Tolmin. 2006. *Pogodba o sofinanciranju odprave posledic poplav na poškodovani cestni in kanalizacijski infrastrukturi*. Pogodba, Občina Tolmin.
- Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Tolmin. 2007. *Pogodba št. 2511-07-700087*. Pogodba, Občina Tolmin.

- Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Tolmin. 2008. *Pogodba št. 2511-07-700132*. Pogodba, Občina Tolmin.
- Občina Tolmin. 2007. *Zaključni račun proračuna Občine Tolmin za leto 2006*. Poslovni dokumenti, Občina Tolmin.
- Občina Tolmin. 2008. *Zaključni račun proračuna Občine Tolmin za leto 2007*. Poslovni dokumenti, Občina Tolmin.
- Občina Tolmin, Občina Kobarid, Občina Bovec. 2007. *Pogodba o izvajanju strokovno-tehničnih opravil za uveljavljanje pravic do obveznega zdravstvenega zavarovanja v breme občin in o pokrivanju stroškov teh opravil*. Pogodba, Občina Tolmin.
- Občinski svet Občine Tolmin. 2006. *Sklep o določitvi vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na območju občine Tolmin v letu 2007*. Sklep občinskega sveta, Občina Tolmin.
- Občinski svet Občine Tolmin. 2007. *Sklep o določitvi vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na območju občine Tolmin v letu 2008*. Sklep občinskega sveta, Občina Tolmin.
- 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. *Uradni list RS*, št. 101/2007.
- Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v občini Tolmin. *Primorske novice, Uradne objave*, št. 53/2001, 50/2002, 44/2003.
- Odlok o oddajanju poslovnih stavb, poslovnih prostorov in javnih površin v najem. *Primorske novice, Uradne objave*, št. 22/2006.
- Odlok o turistični taksi v občini Tolmin. *Primorske novice, Uradne objave*, št. 2/1992.
- Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave »Medobčinska uprava občin Bovec, Kobarid in Tolmin«. *Primorske novice, Uradne objave*, št. 25/06.
- Poslovnik občinskega sveta Občine Tolmin. *Uradno glasilo*, št. 2/99, *Primorske novice, Uradne objave*, št. 55/01, 38/03.
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. *Uradni list RS*, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06.
- Pravilnik o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove. *Uradni list RS*, št. 71/2004, 95/2004, 37/2005, 87/2005, 73/2008.
- Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka. *Uradni list RS*, št. 95/2007.
- Pravilnik o namenih porabe, merilih in pogojih za dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij občin. *Uradni list RS*, št. 19/2007, 16/2008, 57/2008.
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Občina Tolmin. 2007. *Pogodba št. 1536-075500093 o sofinanciranju nujne sanacije škode na občinski infrastrukturi, ki je nastala v neurju dne 18. 9. 2007*. Pogodba, Občina Tolmin.
- Stanovanjski zakon. *Uradni list RS*, št. 69/2003, 18/2004–ZUKSES, 47/2006–ZEN, 9/2007 – Odl. US: P31/06-4, 18/2007 – Skl. US: U-I-70/04-18.
- Statistični urad Republike Slovenije. B. I. *SI-Stat podatkovni portal*. [Http://www.stat.si/pxweb/Database/Obcine/Obcine.asp](http://www.stat.si/pxweb/Database/Obcine/Obcine.asp) (27. 9. 2007).

- Statut Občine Tolmin. *Uradno glasilo*, št. 2/99, *Primorske novice*, *Uradne objave*, št. 38/03, 19/04, 11/05, 35/05.
- Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. 2007. *Razdelitev sredstev požarne takse občinam za leto 2007*. [Http://www.sos112.si/slo/clanek.php?catid=4&id=216/](http://www.sos112.si/slo/clanek.php?catid=4&id=216/) (22. 7. 2008).
- Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje naplavin iz struge reke Soče. *Uradni list RS*, št. 99/2001.
- Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vode na posameznih odsekih vodotokov Proščka, Kneže, Bače, Ročice, Brusnika, Klavžarice, Radovne, Završnice in Vipave za proizvodnjo električne energije. *Uradni list RS*, št. 9/95, 29/95 – popr., 86/99 – Odl. US: 49/03, 41/04–ZVO-1, 63/05, 106/06.
- Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vode na posameznih odsekih vodotokov Skopičnika, Tbina, Koritnice, Prodajeve grape, Bače, Velunje, Mislinje, Mirtovškega potoka, Save Dolinke, Rupovščice, Bohinjske Bistrice, Topole, Rajterbaha in Kneže za proizvodnjo električne energije. *Uradni list RS*, št. 66/94, 71/94 – popr., 26/95 – popr., 38/96, 57/98, 86/99 – Odl. US: 49/03, 122/07.
- Uredba o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače za proizvodnjo električne energije. *Uradni list RS*, št. 63/1996, 88/2004, 83/2006.
- Uredba o koncesiji za odvzem naplavin iz lovilnih jam na reki Soči, Tolminki in Bači. *Uradni list RS*, št. 67/2003.
- Uredbo o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora. *Uradni list RS*, št. 33/2003.
- Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. *Uradni list RS*, št. 129/2004, 68/2005, 28/2006, 132/2006, 71/2007, 36/2008 – Skl. US: U-I-28/08-9.
- Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda. *Uradni list RS*, št. 123/2004, 68/2005, 77/2006, 71/2007.
- Uredba o požarni taksi. *Uradni list RS*, št. 34/2006.
- Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest. *Uradni list RS*, št. 38/1994, 20/1995, 42/1998, 12/1999, 25/2002, 35/2003, 31/2005, 9/2006, 32/2007.
- Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. *Uradni list RS*, št. 80/2007.
- Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33/91-I.
- Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 68/06.
- Vlada Republike Slovenije. 2005. *Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2006*. [Http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP_2006.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP_2006.pdf) (18. 7. 2007).
- Vlada Republike Slovenije. 2006. *Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2007*. [Http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/primerna_poraba_2007.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/primerna_poraba_2007.pdf) (18. 07. 2007).
- Vlada Republike Slovenije. 2007. *Sklep Vlade Republike Slovenije št. 35400-5/2007/2*. Sklep, Ministrstvo za okolje in prostor.
- Zakon o davkih občanov (ZDO). *Uradni list SRS*, št. 36/1988, 8/1989, SFRJ, 83/1989, SRS, *Uradni list RS*, št. 5/1990, 48/1990, 8/1991, 10/1991, 17/1991-I–ZUDE,

14/1992, 7/1993, 13/1993, 66/1993, 12/1994, 1/1995, 77/1995, 18/1996–ZDavP, 77/1996, 80/1997, 86/1998, 91/1998, 1/1999–ZNIDC, 7/1999, 28/1999, 110/1999, 116/2000, 117/2006–ZDVP, 117/2006–ZDDD, 24/2008–ZDDKIS.

Zakon o davku na dediščine in darila. *Uradni list RS*, št. 117/2006.

Zakon o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo. *Uradni list RS*, št. 24/2008.

Zakon o davku na promet nepremičnim (ZDPN-2). *Uradni list RS*, št. 117/2006.

Zakon o davku na vodna plovila. *Uradni list RS*, št. 117/2006.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1). *Uradni list RS*, št. 123/06.

Zakon o financiranju občin – uradno prečiščeno besedilo (ZFO-UPB1). *Uradni list RS*, št. 32/2006.

Zakon o gozdovih. *Uradni list RS*, št. 30/1993, 13/1998 – Odl. US: U-I-53/95, 24/1999 – Skl. US: U-I-56/1999–ZON (31/2000 popr.), 67/2002, 110/2002–ZGO-1, 112/2006 – Odl. US: U-I-40/06-10, 115/2006, 110/2007.

Zakon o graditvi objektov (ZGO). *Uradni list RS*, št. 110/02.

Zakon o igrah na srečo. *Uradni list RS*, št. 134/2003.

Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS*, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

Zakon o kmetijskih zemljiščih – uradno prečiščeno besedilo. *Uradni list RS*, št. 55/2003-UPB1.

Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo (ZLS). *Uradni list RS*, št. 100/05.

Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč – uradno prečiščeno besedilo (ZOPNN). *Uradni list RS*, št. 114/2005-UPB, 90/2007, 102/2007.

Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju – uradno prečiščeno besedilo. *Uradni list RS*, št. 26/2005.

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe*, št. 57/1996.

Zakon o socialnem varstvu – uradno prečiščeno besedilo. *Uradni list RS*, št. 3/2007.

Zakon o spodbujanju razvoja turizma. *Uradni list RS*, št. 2/2004.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin. *Uradni list RS*, št. 57/2008.

Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). *Uradni list RS*, št. 44/1997.

Zakon o upravnih taksah – uradno prečiščeno besedilo (ZUT). *Uradni list RS*, št. 42/2007-UPB3, 126/2007.

Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij – uradno prečiščeno besedilo. *Uradni list RS*, št. 108/2006.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). *Uradni list RS*, št. 39/2006-UPB, 49/2006 ZMetD, 66/2006 – Odl. US: U-I-51/06-10, 112/2006 – Odl. US: U-I-40/06-10, 33/2007–ZPNačrt, 57/2008–ZFO-1A, 70/2008.

Zakon o varstvu pred požarom – uradno prečiščeno besedilo. *Uradni list RS*, št. 3/2007.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. *Uradni list RS*, št. 72/2006-UPB3, 114/2006-ZUTPG, 91/2007.

ZDO. *Glej* Zakon o davkih občanov.

ZDPN-2. *Glej* Zakon o davku na promet nepremičnin.

Viri

ZFO-1. *Glej* Zakon o financiranju občin.

ZFO-UPB1. *Glej* Zakon o financiranju občin – uradno prečiščeno besedilo.

ZGO. *Glej* Zakon o graditvi objektov.

ZJF. *Glej* Zakon o javnih financah.

ZLS. *Glej* Zakon o lokalni samoupravi.

ZOPNN. *Glej* Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč.

ZSZ. *Glej* Zakon o stavbnih zemljiščih.

ZUT. *Glej* Zakon o upravnih taksah.

ZVO-1. *Glej* Zakon o varstvu okolja.



