

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ERIKA AHLIN

MENTOR: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

FINANČNA AVTONOMIJA SLOVENSКИH OBČIN

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

KAZALO:

1. UVOD.....	3
2. CILJ DIPLOMSKE NALOGE.....	6
3. HIPOTEZI	6
4. METODE DELA	6
5. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE	7
6. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV.....	8
6.1. LOKALNA SAMOUPRAVA.....	8
6.2. LOKALNA SKUPNOST.....	8
6.3. OBČINA	9
6.4. (FINANČNA) AVTONOMIJA OBČIN.....	9
7. ZAGOTAVLJANJE FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN V USTAVI RS IN ZAKONIH.....	11
7.1. USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	11
7.2. ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI.....	12
7.3. ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN.....	14
7.4. EVROPSKA LISTINA O LOKALNI SAMOUPRAVI.....	16
8. KRITIČNI POGLED NA ZAGOTAVLJANJE FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN V USTAVI RS IN ZAKONIH.....	18
9. VIRI FINANCIRANJA SLOVENSКИH OBČIN IN NJIHOV VPLIV NA STOPNJO FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN	24
9.1. SPLOŠNO.....	24
9.2. LIMITIRANI IN NELIMITIRANI PRIHODKI OBČIN.....	26
9.3. LASTNI PRIHODKI OBČIN.....	26
9.3.1. NADOMESTILO ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA.....	27
9.3.1.1. DAVEK NA NEPREMIČNINE.....	28
9.3.1.2. SMERNICE EVROPSKE UNIJE.....	31
9.3.2. OSTALI LASTNI NEDAVČNI PRIHODKI.....	31
9.3.3. KAPITALSKI PRIHODKI.....	32

9.4. ODSTOPLJENI IN DELJENI LOKALNI PRIHODKI.....	33
9.4.1. DOHODNINA.....	33
9.4.2. ODSTOPLJENI DAVČNI PRIHODKI.....	36
9.5. SISTEM FINANČNE IZRAVNAVE.....	37
9.5.1. SPLOŠNI TRANSFERJI.....	38
9.5.2. NAMENSKI TRANSFERJI.....	39
9.6. PRIMERNA PORABA.....	40
9.7. ZADOLŽEVANJE OBČIN.....	46
10. FINANČNA AVTONOMIJA LOKALNIH SKUPNOSTI:	
PRIMERJALNI POGLED.....	51
11. ZAKLJUČEK.....	54
12. LITERATURA,VIRI.....	58
13. INTERNETNI VIRI.....	61
14. SEZNAM TABEL.....	63

1. UVOD

Lokalna samouprava je eden od stebrov demokracije in zato pomembno merilo za presojo demokratičnega razvoja države (Vlaj, 1998:260). Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. V demokratičnih družbah poznajo lokalno samoupravo že več stoletij, prav tako je njena tradicija prisotna tudi na našem ozemlju.

Po osamosvojitvi Slovenije je bila uvedba lokalne samouprave gotovo drugo najpomembnejše državotvorno dejanje. Z zagotovitvijo lokalne samouprave prebivalcem Slovenije v Ustavi Republike Slovenije konec leta 1991 se je Slovenija uvrstila med države, ki žele zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju vsakdanjih odločitev (Vlaj, 1998:362). Reforma lokalne samouprave oziroma ponovna uvedba lokalne samouprave v Sloveniji pa ni bila potrebna samo zaradi nove Ustave, na podlagi katere naj bi dobili nazaj klasično občino, kakršno smo imeli pred vzpostavitvijo komunalnega sistema v šestdesetih letih in kakršno imajo še danes drugod v Evropi in svetu, pač pa tudi zaradi demokratičnih sprememb v družbi. Z odpravo družbene lastnine kot prevladujoče oblike lastnine, samoupravljanja s koncepcijo združenega dela, delegatskega sistema in vodilne vloge zveze komunistov, ki jih nadomestijo pluralizem lastnine, tržno gospodarstvo in politični pluralizem večstrankarskega tipa, so nastale razmere za odpravo komunalnega sistema. Zanj je bilo značilno, da je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, vendar je približno 80 % vseh svojih dejavnosti opravljala za državo, le približno 20 % njenih dejavnosti je pomenilo opravljanje lokalnih zadev, ki so avtohtone naloge klasične občine. Občina je funkcionirala kot integralni del države, kot njena prva stopnja¹. Poleg

¹ V večini držav Z Evrope je v 70.-ih in 80.-ih letih postala centralna država predominantna, saj je zadržala večino prihodkov in zagotavljala večino storitev. Zmanjševanje finančne avtonomije lokalnih skupnosti je povzročilo njihovo povečano odvisnost od sredstev iz državnega proračuna in povečano politično odvisnost od države. Življenje na lokalni ravni je bilo vedno manj v pristojnosti lokalnih skupnosti, ki so postajale vedno bolj finančno in tehnično kontrolirane s strani države (Norton v Setnikar Cankar, 1998:255).

tega pa so občine še tistih nekaj lokalnih nalog, ki so jih opravljale, rade prelagale na krajevne skupnosti, ki niso mogle biti nadomestek za klasično občino, čeravno se je prav v teh skupnostih do neke mere oblikovala klasična lokalna samouprava.

Danes, po več kot desetih letih, reforma lokalne samouprave v Sloveniji še vedno ni sklenjena. Vendar to dejstvo ni tako presenetljivo, če upoštevamo, da je imela Slovenija pri vzpostavitvi lokalne samouprave na voljo tako malo časa, kot ga niso imeli v nobeni drugi državi, poleg tega pa reformni procesi na področju lokalne samouprave danes še vedno niso končani tudi v drugih evropskih državah, v katerih pa ima lokalna samouprava bistveno daljšo tradicijo. V Sloveniji se lokalna samouprava še vedno srečuje s številnimi problemi, med katerimi je še posebej pereč problem financiranje lokalne samouprave.

Problematika financiranja potreb lokalnih skupnosti je tesno povezana z vprašanjem njihove samostojnosti (Babič, 1996a:13). Lokalna samouprava je namreč samo fasada, če nima finančne avtonomije in zadostnih finančnih virov (Vlaj, 1998:192). Vprašanje virov za financiranje lokalnih skupnosti, zadostnosti teh virov in finančne avtonomije lokalnih skupnosti pa je odprto ne samo v Sloveniji, pač pa v večini evropskih držav.

Finančno samostojnost občin v Sloveniji je po besedah Mramorja (internet 13) treba presojati tudi z vidika finančne samostojnosti prejšnjih občin (komun). Tudi pred uveljavitvijo novih občin leta 1995 vse prejšnje občine niso bile finančno samostojne, pač pa jih je skoraj polovica za opravljanje svojih nalog prejemale (dopolnilna) sredstva iz državnega proračuna. Po uveljavitvi novih občin se je v Sloveniji število občin potrojilo in ker viri financiranja niso za vsako občino enako donosni, se je število občin, ki prejemajo finančno izravnavo, povečalo in pomeni 85 % vseh občin. Če upoštevamo dejstvo, da sredstva, ki jih občine prejemajo iz državnega proračuna, zmanjšujejo njihovo avtonomijo, postane jasno, da je v Sloveniji za večjo finančno avtonomijo občin potrebno korenito spremeniti obstoječi način financiranja občin.

Pri pripravi teh sprememb in dograjevanju sistema financiranja občin je bistveno upoštevanje Evropske listine o lokalni samoupravi, ki je s 1. marcem 1997 postala pravno veljavna tudi na ozemlju Slovenije. Ta listina že v preambuli določa, da lokalne oblasti ne smejo biti omejevale od višjih oblasti, pač pa morajo uživati široko avtonomijo tudi in predvsem na področju financiranja. Finančna avtonomija lokalnih skupnosti je namreč eden osnovnih elementov samoupravnosti, ki pa se jo lahko zagotovi le z ustreznimi lastnimi finančnimi sredstvi lokalnih skupnosti, s katerimi le-te prosto razpolagajo. Bistveno torej je, da lokalni skupnosti pripada toliko finančnih sredstev, da bo z njimi učinkovito opravljala naloge, ki jim jih nalagajo Ustava in zakoni. Žal pa je med slovenskimi občinami večina takšnih, ki (direktno ali indirektno) zahtevajo čim večja sredstva iz državnega proračuna, kar pa lahko ogroža samoupravnost občin, ker je težko preprečiti, da ne bi država skupaj s temi sredstvi poskušala uveljaviti tudi svoje politike v lokalnih skupnostih.

1. CILJ DIPLOMSKE NALOGE

Cilj diplomske naloge je bralcem na kratko predstaviti ponovno uvedbo lokalne samouprave v samostojni Sloveniji in prikazati probleme, s katerimi se slovenske občine srečujejo po več kot desetih letih. Predstaviti želim, kako finančno avtonomijo občin opredeljuje Ustava RS in veljavna zakonodaja in nato bralcem še posebej približati slabosti te opredelitve oziroma predstaviti, kaj bi bilo potrebno spremeniti, da bi zagotovili večjo stopnjo samostojnosti občin. S primerjavo finančne avtonomije lokalnih skupnosti v Sloveniji in ostalih članicah Sveta Evrope pa sem želela ugotoviti, ali je stanje slovenskih občin glede stopnje finančne avtonomije, ki jim je priznana, v primerjavi z drugimi državami zadovoljivo oziroma primerljivo ali ne.

2. HIPOTEZI

V diplomski nalogi bom preverjala dve hipotezi:

- 1. Večina slovenskih občin prejema finančna sredstva iz državnega proračuna (finančna izravnava), kar zmanjšuje njihovo finančno avtonomijo.*
- 2. Manjše omejitve zadolževanja občin in možnost občin, da predpisujejo lokalne davke, bi zagotovile večjo finančno samostojnost občin od osrednje oblasti.*

4. METODE DELA

V diplomski nalogi se bom poslužila naslednjih metod:

- *analiza vsebin primarnih virov:* metode se bom poslužila pri predstavitvi zakonodaje, ki zagotavlja finančno avtonomijo slovenskih občin. Osredotočila se bom zlasti na Zakon o financiranju občin in Evropsko listino o lokalni samoupravi.
- *analiza vsebin sekundarnih virov:* oprla se bom na revije, publikacije in objavljene članke ter dela domačih in tujih strokovnjakov, ki so pisali o financiranju ter finančni avtonomiji slovenskih občin.

- *deskriptivna metoda*: služila mi bo pri opredelitvi in razlagi ključnih pojmov o lokalni samoupravi in njeni finančni samostojnosti.
- *analiza vsebin internetnih virov*: to metodo bom uporabila za pridobitev najnovejših podatkov in člankov o nujnosti večjega zagotavljanja finančne avtonomije slovenskih občin (npr. z davkom na nepremičnine), ki so podani prav na internetu. Poslužila se bom tudi spletne strani proračunskih kazalnikov slovenskih občin, ki je rezultat raziskovanj Fakultete za upravo, ki so jih sofinancirali Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za lokalno samoupravo ter Ministrstvo za znanost, šolstvo in šport.

5. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Diplomska naloga je vsebinsko razdeljena na štiri dele. V prvem delu bo uvodu za lažje razumevanje diplomske naloge sledila opredelitev nekaterih, za nalogo ključnih pojmov. V drugem delu naloge bom prikazala, kako je finančna avtonomija lokalnih skupnosti² zagotovljena v Ustavi Republike Slovenije, slovenski zakonodaji in Evropski listini o lokalni samoupravi ter predstavila nekatere slabosti te ureditve, ki bi jih bilo potrebno spremeniti zato, da bi slovenske občine pridobile večjo samostojnost pri razpolaganju z lokalnimi prihodki. Prikazu teoretičnih izhodišč za finančno avtonomijo občin bo v tretjem delu naloge sledil prikaz dejanske stopnje samostojnosti občin pri porabi prihodkov, ki jo bom ugotovila in prikazala s pomočjo prikaza posameznih finančnih virov občin in njihovega vpliva na finančno avtonomijo lokalnih skupnosti. Sledila bo še primerjava finančne avtonomije slovenskih občin s finančno avtonomijo lokalnih skupnosti v nekaterih evropskih državah oziroma z državami članicami Sveta Evrope. V zadnjem, četrtem delu bo sledil še zaključek, v katerem bom povzela ključne ugotovitve in na podlagi le-teh preverila hipotezi.

² V Sloveniji imamo trenutno le ožji tip lokalne skupnosti, t.i. občino. V polnem teku je postopek uvajanja regij oziroma pokrajin (znane ustavne ovire).

6. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

6.1. LOKALNA SAMOUPRAVA

V Sloveniji lokalno samoupravo priznava in zagotavlja 9. člen Ustave RS. Lokalna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke (Vlaj, 1998:17). Čeprav lokalno samoupravo uresničujejo predvsem demokratično izvoljeni organi, imajo občani pravico do neposrednega odločanja (referendum, peticije, zbor občanov, državljanske pobude, idr.), kar povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje pri zadevah lokalne samouprave in s tem povečuje njeno učinkovitost. Sodobna lokalna samouprava zagotavlja zlasti javne službe, kot so oskrba z elektriko, plinom, vodo, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr. ter zagotavlja demokratični nadzor in vpliv lokalnih skupnosti na te službe.

Za lokalno samoupravo so značilne avtonomija, samostojnost, decentralizacija in demokracija. Samouprava se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev, in gre za prostovoljnost. Značilni sta torej pripadnost in zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti (Vlaj, 1998:20).

Temeljni predpis, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji, je Zakon o lokalni samoupravi, ki izhaja iz Ustave RS in Evropske listine o lokalni samoupravi. Sprejet je bil 21. decembra 1993, nato pa je bil večkrat spremenjen in dopolnjen, tudi zaradi nujnega nadaljnjega usklajevanja z načeli Evropske listine.

6.2. LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost je nosilka lokalne samouprave. Je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno (Šmidovnik, 1995a:17). Po Hillery-ju (v Šmidovnik, 1995a:17) so bistveni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Pri lokalni skupnosti gre ponavadi za najožjo lokalno teritorialno skupnost ljudi, ki ji običajno rečemo občina. Poleg ožjega tipa lokalne samoupravne skupnosti pa v večini držav obstaja tudi širši tip lokalne samoupravne skupnosti (pokrajine, dežele, okraji, idr.) (Šmidovnik, 1995a:18).

6.3. OBČINA

Je najpomembnejši tip lokalne samouprave, oblikovana v okviru naravne skupnosti in ima položaj samoupravnosti. Je prva in temeljna lokalna skupnost, ki je nastala zaradi težnje po funkcijski mobilnosti in učinkovitosti. Rodila se je v srednjeveških mestih, v Evropi pa njen nastanek sledimo že od 12. stoletja naprej, ko so mesta dobivala mestne pravice (Šmidovnik, 1995b:63).

Občina naj bi se ukvarjala najprej in predvsem z lokalnimi problemi, ki zadevajo samo prebivalce občine, ureja pa jih samostojno. Po Ustavi Republike Slovenije pa lahko občina opravlja tudi posamezne naloge iz državne pristojnosti, če te pristojnosti država z zakonom prenese na občino po njenem predhodnem soglasju in če za njih zagotovi tudi sredstva (140. člen). Naloge iz državne pristojnosti naj bi po Ustavi, poleg nalog navadne občine, opravljale t.i. mestne občine, nanašale pa naj bi se na razvoj mesta (npr. naloge geodetske službe).

Po Vavpetiču (v Šmidovnik, 1995b:65) je občina ljudstvu najbolj približana politična teritorialna enota in se mora zato po naravi stvari ukvarjati s tistimi splošnimi vprašanji in z vsemi tistimi nalogami, ki se tičejo vsakodnevnega sožitja med ljudmi.

6.4. (FINANČNA) AVTONOMIJA OBČIN

Določena stopnja finančne samostojnosti lokalnih skupnosti je potreben pogoj za uresničevanje koncepta lokalne samouprave v praksi, saj lahko le finančna samostojnost prepreči popolno podrejenost odločitev lokalnih organov odločitvam osrednje oblasti. Avtonomija občin je kompleksen, večplasten pojem, ki se v večji ali manjši meri uresničuje predvsem na treh področjih:

1. *samostojnost pri prihodkih* – vsi viri lokalnih prihodkov ne zagotavljajo enakovrednega izhodišča za samostojnost lokalnih skupnosti. Pravi lokalni davki so

dokaz dejanske avtonomnosti, medtem ko imajo pri deljenih davkih lokalne skupnosti zelo omejene možnosti vplivanja.

2. *samostojnost pri dotacijah* – največjo stopnjo samostojnosti zagotavljajo nenamenske dotacije, najmanjšo stopnjo pa namenske dotacije, namenjene za posamezne projekte.
3. *samostojnost pri porabi* – osrednja raven ima možnost za omejevanje samostojnosti lokalnih skupnosti pri porabi sredstev že s samim dodeljevanjem pristojnosti.

Zadostna stopnja samostojnosti je stopnja, ki občinam omogoča delovanje v skladu s potrebami njihovih prebivalcev (Babič, 1997:16). Načelo avtonomije občin zahteva pravno ureditev, ki zagotavlja pravico občine, da v okviru Ustave in zakona samostojno opravlja bistveni del javnih zadev v korist svojega prebivalstva.

Podlaga za avtonomijo občin je načelo subsidiarnosti, ki nenehno išče ravnovesje med svobodo posameznikov in različnimi oblastmi.

O avtonomiji občin govori v 9. členu tudi Evropska listina o lokalni samoupravi, ki terja, da morajo lokalne oblasti imeti svobodo pri določanju prednosti porabe. Uveljavlja načelo o ustreznem razmerju med finančnimi viri, ki so na razpolago lokalnim oblastem, in zadevami, ki jih uresničujejo (Vlaj, 1998:313). Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti. Finančna avtonomija tudi pomeni, da imajo lokalne oblasti minimum zbranih davkov na svojem ozemlju, po drugi strani pa tudi zahteva zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki skrbijo za javno dobro (Vlaj, 1998:192).

7. ZAGOTAVLJANJE FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN V USTAVI RS IN ZAKONIH

Ena ključnih predpostavk uspešnega delovanja lokalnih skupnosti je njihova avtonomija, še posebej finančna, kar je osnovni pogoj za samostojno odločanje na lokalni ravni. V Sloveniji je avtonomija lokalne samouprave zagotovljena z Ustavo Republike Slovenije, ki je izhodiščni dokument, na osnovi katerega se je v naši državi pristopilo k urejanju javnih financ (katerih del je tudi financiranje lokalnih skupnosti) in integralnosti proračunov. Avtonomijo lokalne samouprave zagotavlja tudi zakonodaja, zlasti pomembna sta Zakon o lokalni samoupravi (UL RS, št. 72/93), ki je opredelil vire, ki naj bi bili namenjeni za financiranje občin, ter Zakon o financiranju občin (UL RS, št. 80/94). Ta zakon predstavlja konkretizacijo ter operacionalizacijo posameznih določb Zakona o lokalni samoupravi. Temelji na splošnih proračunskih načelih ter na načelu, da se z viri prihodkov, ki so določeni z Zakonom o lokalni samoupravi, zagotovi nemoteno financiranje nalog občin (Babič, 1996d:23). Žal ob pripravi tega zakona ni bilo ustreznih podatkovnih baz, na osnovi katerih bi bilo možno ugotoviti dejansko finančno moč bodočih lokalnih skupnosti. Kljub temu pa je ta zakon pokazal potrebo po zagotovitvi dodatnih sredstev za nemoteno izvedbo lokalne samouprave, kar pa se v praksi po sprejemu zakona ni realiziralo, kar je posledično povzročilo prerazporeditev obstoječih sredstev med občinami. Pomembno zagotovilo avtonomije lokalne samouprave pa v Sloveniji predstavlja tudi mednarodno veljavni akt, ki je z ratifikacijo v Državnem zboru postal tudi del notranjega pravnega reda Slovenije in se imenuje Evropska listina o lokalni samoupravi (UL RS, št. 57/96). Številne smernice iz tega akta so bile v zgodnjih devetdesetih (torej še pred njenim uradnim podpisom in ratifikacijo) upošteevane tako pri sestavljanju besedila Ustave kot tudi pri sestavljanju Zakona o lokalni samoupravi.

7.1. USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Kot sem že zapisala, pomeni lokalna samouprava pri nas pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke. Za uresničevanje te pravice pa je najprej potrebno opredeliti pristojnosti občin in pristojnosti države, ker se le na ta način lahko opredeli naloge, ki jih nato financira občina sama iz lastnih virov

(lokalne zadeve) in tiste, ki jih financira država. Osnovno merilo za ločitev občinskih pristojnosti od pristojnosti države je ustavna določba, da v občinsko pristojnost spadajo vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Vendar pa kljub tej ustavni opredelitvi razmejitev pristojnosti med državo, njenimi organi in organi lokalnih skupnosti ostaja pomembna točka nestrinjanja, saj občine jasno izražajo zahtevo, da bi se njihove pristojnosti bolj ali manj okrepile na vseh področjih.

Ustava govori o občini in njenih dohodkih v posebnem petem poglavju, imenovanem Samouprava. Na lokalno samoupravo se nanašajo tudi nekateri drugi členi Ustave, ki govorijo o financiranju države in lokalnih skupnosti, vendar pa prav sedem členov (od 138. do 144. člena) petega poglavja določa podlago za ustanovitev in delovanje samouprave in znotraj le-te tudi lokalne samouprave.

O delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti govori 140. člen Ustave, ki določa, da lahko občine, v kolikor s tem soglašajo, poleg lokalnih zadev opravljajo tudi posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanje država prenese z zakonom in za katere zagotovi tudi finančna sredstva. Izjemnega pomena je tudi 142. člen, ki določa, kaj so dejansko dohodki občine. Občina se namreč po tem členu financira iz lastnih virov. V kolikor pa občine zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

Ustava določa način financiranja države in lokalnih skupnosti v šestem poglavju, imenovanem Javne finance. 146. člen tako določa, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon (147. člen). Vsi prihodki in izdatki lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe morajo biti po 148. členu zajeti v njihovih proračunih.

7.2. ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI (v nadaljevanju ZLS):

ZLS je temeljni predpis, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Sprejet je bil 21. decembra 1993 in vsebuje več določb, ki urejajo področje delovanja

lokalnih skupnosti in način njihovega financiranja. Že 4. člen zakona poudarja samostojnost oziroma neodvisnost lokalne samouprave pri opravljanju in financiranju lastnih nalog. Načelo samostojnosti vključuje tudi načelo, da med samoupravnimi lokalnimi skupnostmi na različnih ravneh ni odnosa nadrejenosti in podrejenosti, pač pa so občine in širše samoupravne lokalne skupnosti samostojne in imajo z zakonom določen delokrog ter zagotovljeno finančno neodvisnost.

Tudi ZLS v svojem 2. členu govori o tem, da po predhodnem soglasju občine država lahko nanjo z zakonom prenese opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi ustrezna finančna sredstva. Samoupravna lokalna skupnost ni dolžna financirati državnih nalog, ki so ji prenesene v opravljanje.

Sicer pa samoupravne lokalne skupnosti v skladu z 8. členom svoje naloge financirajo iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, pa zagotovi potrebna dodatna sredstva država.

Zakon govori o premoženju in financiranju občine v šestem poglavju. V 51. členu je določeno, da premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. S premoženjem mora občina gospodariti kot dober gospodar, tako da se to ne manjša. Lahko bi rekli, da to izhaja iz nekakšne naravne pravice bodočih rodov, da jim predhodni rodovi z nesmotrnim gospodarjenjem ne vzamejo materialne podlage za življenje v občini (Čebulj, 1996:3).

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve (52. člen). Lastni viri občine so:

1. *davki in druge dajatve,*
2. *dohodki od njenega premoženja.*

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki:

1. davek od premoženja,
2. davek na dediščine in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. drugi davki, določeni z zakonom (53. člen).

Občina lahko predpisuje zgoraj naštetе davke pod pogoji, ki jih določa zakon. Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini tudi prihodki iz dohodnine.

54. člen ZLS določa dohodke od premoženja občine. Ti dohodki naj bi bili naslednji:

1. dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
2. dohodki od vlaganj kapitala,
3. dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
4. dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Poleg tega se lahko občina v skladu s 55. členom ZLS tudi zadolži, vendar pod pogoji, ki so določeni v zakonu.

Tretji vir financiranja občin pa ZLS zagotavlja skozi sredstva, ki jih je država dolžna zagotoviti kot dodatna sredstva občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov. Višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev določa zakon, država pa ta sredstva zagotovi za :

- opravljanje nujnih nalog občine,
- financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini,
- sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj,
- izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižnim komunalnim standardom.

Višina teh sredstev se za posamezno občino določi zlasti glede na:

- število prebivalcev in poseljenost občine,
- geografske značilnosti,
- status občine z vidika posebnih interesov države za njen razvoj.

7.3. ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN (v nadaljevanju ZFO):

ZFO ureja financiranje nalog lokalnih skupnosti in natančno razdeljuje načela, zapisana v 6. poglavju ZLS. V 2. členu zakon na splošno določa, da pripadajo občinam prihodki iz davkov in drugih dajatev, določenih v ZLS, ter prihodki iz davkov, taks, pristojbin in drugih dajatev v skladu s posebnimi zakoni. V naslednjih členih pa financiranje občin tudi podrobneje ureja in sicer določa občinam prihodke v členih od 21. do 23. Prihodki občine za financiranje porabe so:

1.) Prihodki po 21. členu ZFO:

- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- upravne takse,
- posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic.

2.) Prihodki po 22. členu ZFO³:

- davek od premoženja,
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- krajevne turistične takse,
- komunalne takse,
- pristojbine,
- odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda,
- odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja,
- prihodki uprave,
- prihodki, določeni z drugimi akti.

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripada občinam tudi 35 % prihodkov iz dohodnine (delež dohodnine, ki pripada občinam, se je glede na prejšnjo ureditev znižal s 40 % na 35 % zato, ker je država (oz. njene upravne enote) prevzela določene naloge in upravne delavce od občin). Občinam, ki z lastnimi sredstvi ne morejo zagotoviti primerne porabe, se zagotovijo sredstva za finančno izravnavo v državnem proračunu (24. člen). Lahko pa se občine z izdajo vrednostih papirjev ali najetjem posojil tudi zadolžijo (15. člen). V primeru posebnega interesa za razvoj občine se le-tej v državnem proračunu lahko zagotovijo tudi dodatna sredstva za sofinanciranje posameznih ukrepov in investicij, ki pa jih občina sme uporabiti le za namene, za katere so ji bila dodeljena.

³ Prihodki iz 21. in 22. člena ZFO se všttevajo v obseg primerne porabe. Sistem primerne porabe, to je primerni obseg sredstev, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog, je bil uveden z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin leta 1998 in je odpravil pred tem tako imenovani sistem zagotovljene porabe.

Med lastne prihodke⁴ občin ne spadajo prihodki od:

- obresti na depozite,
- najemnin za stanovanja in poslovne prostore,
- prodaje premoženja,
- drugih prihodkov od premoženja,
- vrnjenih depozitov, akreditivov in garantnih pisem,
- nakupov in prodaje vrednostnih papirjev,
- komunalnih prispevkov,
- samoprispevka,
- drugih prihodkov od občanov za sofinanciranje določenih nalog in obveznosti na lokalni ravni (25. člen).

7.4. EVROPSKA LISTINA O LOKALNI SAMOUPRAVI (v nadaljevanju ELLS):

Svet Evrope je v primerjavi z drugimi evropskimi institucijami največ prispeval k razvoju lokalne samouprave v Evropi. Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je prav ELLS (Vlaj, 1999:12). Ta listina je v Sloveniji pravno veljavna od 1. marca 1997 in ima kot mednarodna pogodba višjo veljavo od zakonov. Po ratifikaciji ELLS je obveznost Slovenije dosledno izpolnjevati obveznosti iz te listine na področju lokalne samouprave. Kot država podpisnica je Slovenija pri oblikovanju notranje zakonodaje morala spoštovati tudi osem načel iz 9. člena te listine, ki urejajo financiranje lokalnih skupnosti in zagotavljajo njihovo finančno avtonomijo. Ta načela so:

- načelo ustreznosti: zahteva, da imajo lokalne oblasti znotraj državne gospodarske politike ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo;
- načelo sorazmernosti: zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata Ustava in zakon. To razmerje mora biti še posebej močno pri nalogah, ki so jim bile posebej poverjene.

⁴ Prihodki po 25. členu ZFO se ne všttevajo v obseg primerne porabe.

- načelo samofinanciranja: določa, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz krajevnih davkov in drugih dajatev, katerih višino v okviru zakona določajo same;
- načelo prožnosti: finančni viri lokalnih skupnosti morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog;
- načelo izravnave: za zaščito šibkejših lokalnih skupnosti mora država s finančno izravnavo in drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi na področju financiranja lokalnih zadev. Taki postopki ali ukrepi pa ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih skupnosti na področju njihovih nalog.
- načelo sodelovanja: zahteva, da se lokalne skupnosti vpraša za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri;
- načelo samostojnosti: zahteva, naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim kot subvencije ali dotacije, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takšnih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.
- načelo zadolževanja: določa, da imajo lokalne oblasti za najemanje posojil za večje investicije v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

ELLS omogoča večjo finančno samostojnost lokalnim skupnostim, s tem ko določa njihovo upravičenost do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi lokalne oblasti tudi prosto razpolagajo. Lokalne oblasti svobodno določajo prednost porabe.

Namen listine je naložiti lokalnim oblastem odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati. Zato ta listina uveljavlja tudi pomembno pravilo, da morajo biti zadeve, katerih velikost ali narava ne zahteva obravnavo znotraj večjega ozemlja ali ne presega potrebno učinkovitost ali gospodarnost, poverjene najnižji lokalni ravni oblasti - načelo subsidiarnosti (Vlaj, 1998:312).

8. KRITIČNI POGLED NA ZAGOTAVLJANJE FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN V USTAVI RS IN ZAKONIH

Ponovna uvedba lokalne samouprave v RS potrebuje povsem jasne ustavne in zakonske določbe o pristojnostih novih občin, njihovih dohodkih, prenesenem delokrogu in drugih vprašanjih. V slovenskem primeru gre za preveč omejevalno ustavno določbo, ki določa, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države. Delovno področje občine je po slovenski ustavi izredno ozko in prejudicira majhne, malo pomembne in od države ostro ločene občine. Takšna ozka opredelitev delovnega področja ni skladna z usmeritvijo v sodobnih evropskih ureditvah, po kateri spadajo v pristojnost občine vse ali vsaj bistveni del lokalnih zadev javnega pomena. V tujih ureditvah zadeve, ki so bile nekoč državne, postajajo lokalne. S tem države pravzaprav občinam in drugim lokalnim skupnostim priznajo njihovo samostojnost (internet 2). Ena od ključnih značilnosti demokracije je namreč prav vzajemno priznavanje in spoštovanje avtonomije in kompetenc ne le med posameznimi vejami oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno), temveč tudi med različnimi sferami političnega življenja in različnimi oblikami družbenega delovanja (internet 5). V razvitih demokracijah morata biti sferi države oziroma državne politike in lokalne samouprave med seboj kolikor je le mogoče ločeni in neodvisni druga od druge, še zlasti v finančnem pogledu. Pri nas pa se dogaja, da parlament na predlog vlade s prenekaterim zakonom naloži občinam kakšno novo obveznost, ne da bi hkrati zagotovil tudi finančne vire, s katerimi bi lahko nove obveznosti v celoti ustrezno financirale (internet 5). Prenos pristojnosti z države na lokalne skupnosti se mora ujemati s finančnimi prenosi. Slednje pa je izredno težko zagotoviti, saj ne obstaja niti točna opredelitev pristojnosti oziroma jasen spisek vseh nalog, ki jih dejansko opravljajo lokalne oblasti. Ustavo RS je treba spremeniti tako, da bo vsebovala povsem jasna določila o delovnem področju občin in o njihovih lastnih finančnih virih. To pomeni, da bi morali iz Ustave odstraniti vse formulacije, ki so v primerjavi z evropskimi standardi strokovno sporne in take, ki krepijo centralizem v Sloveniji. Centralizacija pristojnosti v Republiki Sloveniji, ki se je zgodila ob uvedbi

lokalne samouprave, naj bi bila namreč le začasna⁵, kasneje pa naj bi država posamezne zadeve vrnila občinam kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti.

Ustava in zakonodaja na področju lokalne samouprave v Sloveniji bi morale dosledneje zagotavljati uresničevanje načela subsidiarnosti iz ELLS, ki bi zagotovil večjo decentralizacijo, enakomernejši razvoj vseh skupnosti in s tem večjo finančno neodvisnost le-teh od osrednje oblasti. Nasprotno pa so bili pri nas sprejeti zakoni ali podzakonski akti, ki so občinam neposredno ali vsaj posredno še zmanjšale prilive sredstev, ne da bi se jim hkrati kakorkoli zmanjšale obveznosti. Posamezni prihodki iz 21. in 22. člena ZFO so bili na podlagi Zakona o davku na dodano vrednost (UL RS, št. 89/98, 17/00-odločba Ustavnega sodišča, 30/01 in 67/02), Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o igrah na srečo (UL RS, št. 101/03) in Zakona o graditvi objektov (UL RS, št. 110/02) bodisi ukinjeni (davek na promet nepremičnin pravnih oseb v primeru s stavbnimi zemljišči, posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda) bodisi se ne štejejo več med lastne prihodke občin za izračun finančne izravnave (koncesijske dajatve od prirejanja posebnih iger na srečo) (internet 4). Zniževanje prihodkov iz naslova davka na promet z nepremičninami je tako še posebej prizadelo občine z večjim številom pravnih oseb, ki prodajajo ali kupujejo nepremičnine, še posebej zemljišča. Za mnoge občine je zelo hud udarec pomenila ukinitve obveznosti plačila odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča, zlasti za občine na območju katerih so v naslednjih letih načrtovane večje gradnje na področju infrastrukture (avtoceste) in ki so na ta vir računale (internet 5). Te spremembe so bile na novo uveljavljene v proračunskem letu 2004 in so bile potrebne, ker vse občine v preteklih letih niso imele dejansko udejanjenih vseh prihodkov na način, kot to omogoča sistemska zakonodaja, niti jih nimajo uvedenih še danes. Ker je občina za uresničevanje lokalne samouprave na svojem območju in za zagotavljanje v povezavi s tem potrebnih

⁵ 1.1.1995 je država od odpravljenih občin prevzela vse naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti občin. Zaradi take ureditve je na novo začelo delovati 58 upravnih enot (Tekavčič, 1996:1).

finančnih sredstev najprej odgovorna sama, je zagotavljanje finančne izravnave lahko omejeno oziroma pogojevano. Način zagotavljanja dodatnih sredstev občinam mora upoštevati finančno moč posamezne občine in sicer ne le dejanske (udejanjene) prihodke, temveč tudi potencialne (neudejanjene) prihodke. Pri tem potencialno finančno moč predstavljajo posamezne neuvedene, a na podlagi Ustave in zakonov možne dajatve. Kolikor posamezna občina ne izkoristi vseh svojih možnosti črpanja finančnih sredstev, gre pri finančni izravnavi brez kakršnih koli meril in omejitev le za pritisk na povečanje obsega solidarnosti prebivalcev drugih občin. Ocenjeni prihodki za posamezno občino predstavljajo vse prihodke, ki bi lahko bili realizirani v posamezni občini, če bi bila dajatev v občini dejansko uvedena. Občina sama je pri tem avtonomna in dejansko nosi tudi vse finančne posledice (internet 4).

Rezultat takega pristopa je, da se zaradi neudejanjenja posameznih prihodkov pri občinah, kjer so ti prihodki ocenjeni ob predpostavki, da bi lahko bili udejanjeni, pa dejansko niso, za ocenjen obseg lastnih prihodkov zmanjša finančna izravnavo, kar pomeni, da bodo imele občine manj sredstev za financiranje lokalnih nalog (internet 4). Ukinitve nekaterih virov financiranja se trenutno rešuje tako, da imajo občine te vire nadomeščene s povečano finančno izravnavo iz državnega proračuna, vendar to velja le za občine, ki prejemajo finančno izravnavo. Le v primeru spremenjenega načina obdavčevanja prometa s stavbnimi zemljišči pa nadomesten vir prejemajo tudi občine, ki ne prejemajo finančne izravnave. Takšen način zagotavljanja izpadlih sredstev iz tega naslova bo veljal, dokler ne bo drugače določeno z novim Zakonom o financiranju občin (internet 13).

Te spremembe so vsekakor manj prizadele občine, ki ne prejemajo finančne izravnave, saj v primeru da so prihodki realizirani nad ocenjenim obsegom, občinam dejansko realizirana sredstva nad tem obsegom ostanejo (višje realiziran prihodek ne pomeni zmanjšanje finančne izravnave) (internet 13). Zato bi bilo potrebno v zakon vnesti tudi določila, kaj je s tistimi redkimi občinami (npr. Domžale, Bled, Nova Gorica, Trzin), ki sicer ustvarjajo viške sredstev oziroma zberejo več sredstev, kot je njihova primerna poraba.

Finančna izravnava, kot jo določa ZLS, močno vpliva na finančno avtonomijo občin. Pozitivna stran tega sistema je sicer v popravku razlik razpoložljivih prihodkov posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena, ki bi se sicer morale izenačevati s sistemom neposrednih dotacij šibkejšim občinam ali s predpisovanjem višjih dajatev revnejših občin (Milunovič, 2000:182). Sistem finančne izravnave izenačuje prihodkovne možnosti vseh občin, zato ga bo potrebno ohraniti tudi v prihodnje, vendar s smiselnimi dopolnitvami, ki bodo občine motivirale k pridobivanju lastnih prihodkov (kar je bilo delno že doseženo z zamenjavo "zagotovljene" porabe s "primerno" porabo občin leta 1998) in bodo zagotovile večjo suverenost lokalnih oblasti pri razporejanju teh sredstev (prav tam:182). Da bi zagotovili enakopravni položaj občin, bi morali v zakonu predvideti možnost, da se občini zmanjša finančna izravnava, če nekaterih zakonsko določenih nalog ne opravlja.

ZLS tudi preveč omejuje možnosti občin za zadolževanje, s čimer se zmanjšujeta fleksibilnost in učinkovitost sistema financiranja lokalnih skupnosti (Milunovič, 2000:183). Poleg tega da je obseg zadolževanja določen v zakonu⁶, so bile po letu 1998 možnosti za zadolževanje občin še bolj zaostrene. Občine pri zadolževanju namreč niso več samostojne, pač pa za odobritev najetja posojila potrebujejo soglasje ministra za finance. To soglasje je sestavni del pogodbe o zadolževanju (16. člen). Te omejitve v Sloveniji izločajo možnost zadolževanja kot enega izmed virov financiranja, čeravno se v svetu tudi zadolževanje šteje za enega pomembnih in pravičnih virov financiranja nalog lokalnih skupnosti, ki jim zagotavlja tudi pomembno finančno avtonomijo (Milunovič, 2000:183).

S spremembo ZFO leta 1998 je bila uvedena bistvena novost, in sicer tako imenovana primerna poraba. Nov model financiranja občin se bistveno bolj približuje načelom ELLS, vendar še vedno ne zagotavlja večje stopnje finančne avtonomije slovenskim občinam. V zvezi s primerno porabo se namreč pojavljajo nekatera resna vprašanja.

⁶ V Sloveniji ta obseg znaša 10 % občinskega proračuna preteklega leta, odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu pa ne sme preseči 5 % tega proračuna. V nobenem primeru pa se občine ne smejo zadolžiti nad 25 % realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja (17. člen ZFO).

Model izračuna primerne porabe še vedno vsebuje nekatera neracionalna razmerja, ki omogočajo, da se nekaterim občinam dodeljujejo neupravičena višja sredstva, medtem ko drugim občinam ta razmerja zmanjšujejo finančno izravnavo. Številne majhne občine so nastale prav s tem namenom, da jim bo kot samostojnim občinam pripadala minimalna državna subvencija, ki pa bo kljub temu lahko višja od lokalnega deleža v proračunu in finančni strukturi občine, od katere so se odcepile. Posledica tega je, da velike občine stagnirajo v svojem razvoju v primerjavi z drugimi majhnimi občinami, ki imajo velike koristi od državne podpore. Sedanji sistem financiranja občin omogoča pozitivno diskriminacijo v korist manjših občin, tudi če ne načeljujejo enaki kulturni ali socialni infrastrukturi. Tako obstaja določeno "povabilo" k odcepitvi, kadar se skušajo deli mest znebiti svojega deleža pri vzdrževanju infrastrukture in dobiti celo dodaten bonus, saj država v majhnih občinah prispeva tudi do 70 % za financiranje šol, v bogatejših občinah pa samo 10 % (internet 6). Velika večina teh občin pa je kljub vsemu premajhnih, da bi lahko prevzele več državnih nalog, ker so njihove finančne strukture nezadostne. Te občine so izrazite finančno nesamostojne, vendar država ostaja ob še vedno prisotni želji po razdelitvi Slovenije na še več občin (že sedaj pa skoraj 50 % občin ne dosega niti predpisanega minimalnega števila prebivalcev 5000) še naprej povsem nemočna, ne glede na zakonske kriterije, ki bi zagotavljali oblikovanje občin v določenih razumnih teritorialnih okvirjih.

V ZFO opredeljeni model izračuna primerne porabe po občinah bi moral v večji meri upoštevati razlike med skupinami stroškov po občinah, saj gotovo ni vseeno, ali mora občina zgraditi osnovno šolo za 100 ali 1000 osnovnošolcev, ali mora tem otrokom zagotoviti prevoz do šole, vzdrževati veliko število občinskih cest na težko dostopnem terenu ipd. (glej Brezovnik in Oplotnik, 2003:139). Z upoštevanjem posameznih specifik lokalnih skupnosti (njihovih geografskih, ekonomskih, demografskih značilnosti) se približamo takšnemu modelu financiranja, ko se izdatki lokalnih skupnosti v kar največji možni meri ujemajo z njihovimi prihodki. Takšne lokalne skupnosti bi bile brez premeščanja sredstev iz državnega proračuna sposobne pokrivati svoje potrebe in torej finančno povsem avtonomne (prav tam:137).

Koncept financiranja občin se je v praksi pokazal kot neprimeren za zagotavljanje finančne avtonomije občin in nerazvojno naravnano. Velikega pomena je, kako so lokalne skupnosti motivirane za razvoj gospodarstva. Kljub temu da so občine razvojno naravnane, brez stimulacij ne bo možen njihov nadaljni razvoj. Določbe ZFO, ki govorijo o sredstvih za finančno izravnavo, za občine niso stimulatívne. Občini pripada 35 % prihodkov od dohodnine, vendar če v občini narašča dohodnina, ki naj bi bila pokazatelj dobrega gospodarskega stanja, občina za povečan delež dohodnine izgubi sredstva finančne izravnave. Čeprav bi morale biti občine stimulirane za svoje delovanje, se danes dogaja, da občine, ki nimajo sredstev, ne morejo opravljati svojih nalog, če pa jih imajo, jih država finančno še bolj obremeni. Investicijska moč občin je slaba, zato kljub razvojnim projektom programi ne morejo zaživeti (internet 5).

Da sedanji ZFO ni v zadostni meri upošteval ustavnih načel in načel ELLS, potrjujejo tudi naslednja dejstva:

- finančno izravnavo prejema več kot $\frac{2}{3}$ slovenskih občin, kar je posledica nepravilne finančne prerazporeditve,
- finančni viri, ki se dodeljujejo lokalnim skupnostim so premalo raznovrstni. Pomembnejša je le dohodnina, ki je po občinah neenakomerno porazdeljena.
- med finančne prihodke občin se štejejo tudi namenski prihodki, ki jih občine v skladu z zakonom predpisujejo samo za točno določene namene (npr. turistična taksa, prihodki uprave),
- zakon ne vsebuje nobene določbe o tem, da morajo državni organi pridobiti mnenje lokalnih skupnosti, kadar odločajo o sredstvih, namenjenih za njihovo delo,
- zakon tudi ne določa možnosti, da lahko lokalne skupnosti ugovarjajo izračunu finančne izravnave.

Pri pripravi novega ZFO bo treba torej v prvi vrsti v večji meri upoštevati omenjena načela iz ELLS, ker so to obvezna izhodišča in ker bo le tako mogoče zagotoviti večjo finančno avtonomijo slovenskih občin (internet 9).

9. VIRI FINANCIRANJA SLOVENSКИH OBČIN IN NJIHOV VPLIV NA STOPNJO FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN

9.1. SPLOŠNO

Zadostni finančni viri in pravilna vertikalna fiskalna struktura sta bistveni sestavini kvalitetnega in učinkovitega delovanja občin. Ti dve sestavini določata stopnjo avtonomnosti lokalnih skupnosti, ki naj bi bila čim višja oziroma takšna, da bi omogočala samofinanciranje večine potreb teh skupnosti (internet 3). Največkrat zagotavljajo potrebno finančno samostojnost lokalnih oblasti lokalni davki, še zlasti če ostanejo pobrani davki tudi dejansko na razpolago za porabo na lokalni ravni. Najpomembnejša vrsta lokalnih davkov v sedanjih ureditvah razvitih držav so premoženjski davki v anglosaških državah, v evropskih državah pa prevladujejo dohodnine, predvsem osebne dohodnine (Babič, 1996b:5). Ker vsi davki ne zagotavljajo finančno avtonomijo v enaki meri in niso enako primerni za uporabo na lokalni ravni, je pred sprejemom odločitve o uvajanju posameznega davka ali o večjem naslanjanju nanj potrebno upoštevati lastnosti dobrega lokalnega davka:

- Preprečevanje nestabilnosti v življenju in delovanju lokalnih skupnosti: davek naj zagotavlja razmeroma stabilne prihodke v dobrih in slabih časih.
- Zagotavljanje učinkovitega obvladovanja lastnega proračuna: davčna osnova naj bo lokalizirana na območje pristojnosti lokalne skupnosti.
- Preprečevanje povečevanja razlik v bogastvu med skupnostmi: že izhodišče je za lokalne skupnosti različno. Razlike v bogastvu naj se vsaj ohranjajo, če že ne zmanjšujejo.
- Preprečevanje odseljevanja ljudi in gospodarskih dejavnosti: proces preseljevanja se lahko sproži ob prekomerni davčni obremenjenosti, pri čemer so bolj občutljive manjše skupnosti. Za lokalne namene je primernejša uporaba proporcionalnih ali zmerno regresivnih davkov. Ne sme se dopustiti prevelike obremenitve dohodkov, še posebej v nižjih dohodkovnih razredih (prav tam:5).

Kot sem že zapisala, ureja financiranje občin v Sloveniji ZFO, po katerem se občine financirajo z davčnimi prihodki, naštetimi v 21., 22. in 23. členu omenjenega zakona,

nedavčnimi prihodki, kamor sodijo upravne takse, komunalne takse, samoprispevki, prostovoljni prispevki idr., drugimi prihodki, ki izhajajo iz občinskega premoženja ter transferji (splošnimi, namenskimi), ki jih občine prejmejo iz državnega proračuna ali od drugih institucij.

Najpomembnejši vir lokalnih proračunov pri nas (okoli 46 % vseh občinskih prihodkov) predstavljajo davčni prihodki (zlasti dohodnina), med nedavčnimi prihodki pa je najpomembnejše nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (znaša okoli 10 % vseh občinskih prihodkov). Država zagotavlja občinam finančno pomoč v obliki splošnih ali namenskih transferjev (okoli 20 % vseh občinskih prihodkov), del prihodkov pa občine pridobijo tudi s prodajo premoženja, ki so ga pridobile po reformi lokalne samouprave leta 1994 od nekdanje države, ali pa so ga pridobile v privatizacijskem procesu. Našteti viri naj bi občinam zagotavljali potrebno likvidnost in s tem finančno neodvisnost od osrednje oblasti, vendar pa največkrat prihodki iz teh virov občinam ne omogočajo financiranja vseh lokalnih nalog, ki jih od njih zahtevajo lokalni prebivalci ali zakonodaja. Zlasti majhne občine so pogosto omejene z majhno davčno osnovo ali slabo davčno administracijo. Oddaljene podeželske občine pa zaradi majhnega števila prebivalcev, podjetij ali drugih virov, iz katerih bi lahko pridobile primerne prihodke, niso sposobne financirati mnogih socialnih storitev, ki spadajo v njihovo pristojnost (Brezovnik in Oplotnik, 2003).

Z namenom, da prikažem stopnjo finančne avtonomije občin v Sloveniji, bom v nadaljevanju zgoraj našete prihodke razdelila v naslednje skupine:

1. davki, ki pripadajo državi in občinam (deljeni davki);
2. davki, ki pripadajo občinam, vendar se njihovo osnovo in stopnjo določi z zakoni in jih občinam dodeli država (odstopljeni davki);
3. davki, ki pripadajo samo občinam in katerih osnovo, stopnjo in izjeme določajo občine same (lastni prihodki).

Cilj zadnje spremembe ZFO je bil predvsem povečati prihodke iz zadnje, tretje skupine, saj je stopnjo finančne avtonomije lokalnih skupnosti mogoče povečati le, če se občinam zagotovi ustrezne vire, s katerimi le-te prosto razpolagajo.

9.2. LIMITIRANI IN NELIMITIRANI PRIHODKI OBČIN

Lastni davki in prispevki lahko za občino predstavljajo stalen in stabilen vir, vendar le če jih občine predpisujejo same, po lastno opredeljeni davčni osnovi z lastno davčno stopnjo (Vlaj, 1998:86). V tem primeru, ko občine same odločajo o višini prihodkov, govorimo o *nelimitiranih prihodkih*. Občine za financiranje svojih nalog predpišejo poseben davek in pri tem niso omejene z določbami, ki jih sicer vsebuje davčna zakonodaja.

Običajno pa občine niso povsem svobodne pri odločanju o lastnih davkih in prispevkih, saj države v večini primerov določijo okvirne vrednosti za davčno osnovo in stopnjo. Kadar torej občine ne morejo neposredno vplivati na višino prihodkov, ker je ta določena z zakoni o njihovi uvedbi, govorimo o *limitiranih prihodkih* občin. Večji kot je delež nelimitiranih prihodkov, večja je stopnja finančne avtonomije občin (Babič, 1997:16). Lastni davki in prispevki namreč zmanjšajo odvisnost občin od državnih odločitev, ki so podrejene makroekonomskim ciljem in ne morejo upoštevati vseh posebnosti ožjih območij (prav tam:17).

V letu 2001 so limitirani prihodki zavzemali 41 % vseh občinskih prihodkov oziroma dobrih 63 %, če upoštevamo še transfere iz proračuna. Nelimitirani prihodki (brez t.i. drugih prihodkov) so zavzemali le dobrih 18 % vseh prihodkov. Slovenske občine imajo torej precej nizko stopnjo finančne avtonomije oziroma je njihovo samostojno odločanje izredno omejeno, saj samostojno razpolagajo le z 18 % lastnih prihodkov.

9.3. LASTNI PRIHODKI OBČIN

Izvirni prihodki občin predstavljajo 34 % celotnih prihodkov občin. Znotraj teh prihodkov pripada 45 % lastnim nedavčnim prihodkom in 55 % kapitalskim prihodkom (prihodkom od premoženja občin). Najpomembnejši lastni prihodek občin je t.i. nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga zaradi njegove pomembnosti za finančno avtonomijo občin opisujem v nadaljevanju.

9.3.1. NADOMESTILO ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA (26-28 % lastnih občinskih prihodkov)

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v celotnih prihodkih občin zavzema 10,3 % in je za dohodnino drugi največji posamični vir prihodkov občinskih proračunov. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča občine predpisujejo samostojno. Občina je suverena tako pri določanju davčnih zavezancev kot tudi pri določanju obremenitve in porabe, zato sodijo prihodki iz tega naslova med nelimitirane prihodke. S 65 % predstavlja nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča daleč najpomembnejši vir nelimitiranih prihodkov. Njegov delež v celotnih prihodkih občine nam sporoča finančno suverenost občine.

Prvotno je bil namen nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v tem, da naj bi se s prihodki iz tega naslova uredile komunalne potrebe in pripravila zemljišča za graditev, a je bila v praksi ta stroga namenskost odpravljena. Lahko rečemo, da je v praksi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča zamenjalo davek od premoženja, saj imata oba precej podobno osnovo za plačilo (Klun, 1998:297-298).

Žal pa dve slabosti preprečujeta, da bi bilo nadomestilo "popolni" lokalni prihodek:

1. Ta prihodek je med občinami precej neenakomerno porazdeljen in se koncentrira predvsem v mestnih občinah. V letu 2003 naj bi občine z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča skupaj zbrale 25,245 milijard tolarjev. Od tega se je samo v blagajno celjske občine prek te dajatve nateklo 1,060 milijarde tolarjev, koprška občina je z nadomestilom zbrala 1,271 milijarde tolarjev, mariborska občina 2,231 milijarde tolarjev in ljubljanska občina 5,2 milijarde tolarjev. Za primerjavo povejmo še, da je proračun ljubljanske mestne občine v istem letu znašal skoraj 52,9 milijarde tolarjev, proračun mariborske občine pa blizu 18 milijard tolarjev. Samo štiri mestne občine so torej v letu 2003 zbrale 38,6 % vseh prihodkov iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, kar kaže na to, da za ostale občine prihodki iz naslova te dajatve nimajo večjega pomena. Višina nadomestila, ki ga zaračunavajo mestne občine, celo do petkrat presega višino nadomestila v najmanjših slovenskih občinah.

2. Pobiranje prihodkov iz naslova nadomestila se zaradi nepopolnega katastrskega sistema slabo izvaja, poleg tega pa občine niti niso spodbujene k pobiranju teh prihodkov, saj jim višji prihodki iz tega naslova zgolj zmanjšajo finančno izravnavo, ki jo prejmejo iz državnega proračuna (Brezovnik in Oplotnik, 2003).

Ker je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča pravzaprav predhodnik davka na nepremičnine⁷, ki naj bi ga pri nas uvedli sredi leta 2005, v tujini pa že predstavljajo prihodki iz naslova tega davka pomemben vir dohodkov lokalnih oblasti, bom v nadaljevanju na kratko predstavila njegove bistvene značilnosti in njegov vpliv na finančno avtonomijo lokalnih skupnosti.

9.3.1.1. Davek na nepremičnine

Davek na nepremičnine je javnofinančni vir, vendar mnogokrat finančni vir lokalnih skupnosti in ne države (centralne oblasti). Ima pomembno vlogo pri omogočanju večje finančne neodvisnosti lokalne samouprave. Lokalnim skupnostim se namreč ne omogoči le razpolaganje s sredstvi, zbranimi prek davka, pač pa se jim mnogokrat omogoči tudi upravljanje s posameznimi sestavinami davka kot inštrumenta. S tem se dodatno omogoči uresničevanje lastnih razvojnih teženj lokalnih skupnosti in financiranje javnih interesov lokalnega prebivalstva in gospodarstva (obsega in kakovosti javnih storitev, izvajanja razvojne, prostorske, socialne politike). Rečemo lahko, da stopnja, do katere je upravljanje z davkom na nepremičnine prepuščeno lokalnim skupnostim, odraža stopnjo samostojnosti lokalnih skupnosti. V kolikor bi bil davek na nepremičnine resnično lokalni davek, bi morala lokalna skupnost odločati, ali ga sploh odmerja, določati njegov namen, davčno osnovo, davčno stopnjo in se odločati o načinih izterjatve davka (internet 11).

⁷ Vlada RS je marca 1998 sprejela delovni program za leto 1998, v katerem je bil predstavljen predlog Zakona o davku na nepremičnine.

Po primerjalni analizi Mednarodnega denarnega sklada iz leta 2001 predstavlja znesek pobranih davkov na nepremičnine le manjši del prihodkov države. Ugotovljeno je bilo, da davek na nepremičnine znaša za:

- tranzicijske države približno 0,5 % bruto domačega proizvoda (BDP),
- države v razvoju približno 0,4 % BDP,
- razvite države približno 1,4 % BDP.

Kljub majhnemu odstotku, ki ga davek predstavlja v skupnem bruto družbenem proizvodu države, pa je zato pomemben vir dohodka lokalnih oblasti (občine, mestne občine, regije), najbolj v državah v razvoju. Znaša za:

- tranzicijske države 9 % dohodkov lokalnih skupnosti in 12 % vseh lokalnih davkov,
- države v razvoju 19 % dohodkov lokalnih skupnosti in 40 % vseh lokalnih davkov,
- razvite države 18 % dohodkov lokalnih skupnosti in 35 % vseh lokalnih davkov (internet 11).

Davek na nepremičnine je najbolj primeren za uvedbo na lokalni ravni zaradi cele vrste prednosti. Te prednosti so:

- nepremičnina in s tem davčna osnova so nemobilne med posameznimi lokalnimi skupnostmi,
- davčne stopnje se med lokalnimi skupnostmi lahko razlikujejo brez tveganja, da bo zaradi višjih davčnih stopenj prišlo do migracije nepremičnin v lokalno skupnost, ki ima nižje obdavčenje,
- breme davka nosijo davkoplačevalci, ki imajo tudi koristi od lokalnih javnih storitev,
- na lokalni ravni je razlike v vrednosti nepremičnin lažje primerjati in s tem lažje določiti razlike v davčni obremenitvi,
- pristojnost posamezne lokalne skupnosti pri obdavčitvi določene nepremičnine ni vprašljiva, saj obdavči le nepremičnino na svojem ozemlju,
- prihodki od davka so relativno predvidljivi in stabilni, saj se količina nepremičnin spreminja postopoma. Tako imajo lokalne oblasti zanesljiv instrument fiskalne politike.
- davčne utaje so praktično nemogoče (Klun, 1998:298).

Davek na nepremičnine naj bi tudi povečal družbeno enakost. S tem davkom naj bi bile namreč obdavčene stavbe (stanovanja, hiše, garaže, poslovni objekti, industrijske nepremičnine) in zemljišča (kmetijska, gozdna in nezazidana stavbna zemljišča), ki so na ozemlju Slovenije ne glede na lastništvo. Gre za del premoženja, ki je v lasti fizičnih in pravnih oseb. Vloga tega davka v občinskem proračunu naj bi tako postala vidnejša (kar bi pomembno pripomoglo k večji finančni samostojnosti občin), saj bo več nepremičninskega premoženja obdavčenega, davke pa bodo plačevale tudi pravne osebe (prav tam:298).

Vlada RS je v Proračunskem memorandumu za leto 2001 (Poročevalec Državnega zbora, 16/2001) zapisala, da bo Zakon o davku na nepremičnine sprejela v letu 2001, veljati pa naj bi začel s 1. januarjem leta 2003, kar pa se do danes še ni zgodilo. Eden od razlogov za to je tudi, da ni popolnega katastrskega sistema oziroma da vse površine še niso zajete v katastru. Zakon je tako še vedno v fazi strokovne priprave, z nekaj bistvenimi neznankami: ni še določena davčna stopnja⁸ in ni opredeljena vrednost nepremičnine kot davčna osnova (internet 16). Novi rok za uveljavitev tega zakona (v svežnju s še nekaterimi drugimi davčnimi zakoni) je tako sredi leta 2005.

Uvedba davka na nepremičnine je bila irelevantna za Slovenijo tudi pri vključevanju v evropske integracijske procese. Zato je možno iskati vzrok za počasno reševanje sprememb financiranja občin v Sloveniji in zagotavljanje njihove večje finančne avtonomije tudi v dejstvu, da ureditev lokalnih javnih financ ni bila bistvenega pomena za vstop Slovenije v Evropsko unijo (glej Klun, 1998:301). Ker je Slovenija od 1. maja 2004 tudi sama članica EU, bom v nadaljevanju na kratko predstavila pogled te institucije na lokalne javne finance.

⁸ V času pisanja diplomske naloge sem našla zgolj podatek o predvideni davčni stopnji za Slovenijo, ki je 0,3-1 %. V nekaterih evropskih državah pa je obdavčitev nepremičnin naslednja: Avstrija 0,5-2 %, Danska 0,6-2,4 %, Italija 0,4-0,7 %, Nemčija fiksna 0,35 % (lokalne skupnosti imajo možnost povečanja do 505 %), Nizozemska okoli 1 %, Švedska fiksna 1,5 %, 2,5 % in 3,5 %, Švica različno glede na kantone okoli 1 %, Velika Britanija različno glede na vrednost nepremičnin, Irska 1. pavšalni znesek, 2. 1,5 % na prekoračitev zneska tržne vrednosti, Francija ne sme preseči 2,5-kratne povprečne stopnje v državi.

9.3.1.2. Smernice Evropske unije

Evropski organ za lokalno samoupravo je pripravil splošna načela za oblikovanje lokalnih javnih financ (Council of Europe, 1985):

- lokalne skupnosti naj bi imele v okviru ekonomske politike možnost zbiranja lastnih finančnih sredstev, ki naj bi jih same porabljale v okviru svojih pooblastil, določenih z Ustavo in zakoni. Lokalne oblasti naj bi pridobivale ta sredstva s pomočjo lokalnih davkov in taks, katerih stopnjo bi lahko prostovoljno določale.
- finančni sistem, na katerem temelji financiranje lokalnih skupnosti, mora biti oblikovan tako, da omogoča pokrivanje vseh stroškov za opravljanje nalog, ki so dodeljene posameznim lokalnim skupnostim.
- lokalne oblasti morajo biti seznanjene z načinom in razdelitvijo sredstev, ki so jim dodeljene.
- za zaščito šibkejših lokalnih skupnosti mora biti uvedena finančna izravnava ali pa sprejeti ukrepi, ki bodo popravljali učinke neenake razdelitve finančnih virov. Ti ukrepi pa ne smejo zmanjšati odgovornosti za racionalno porabo sredstev na lokalnih ravni.
- transferi naj ne bi bili namenjeni za točno določene projekte, saj bi to vplivalo na samostojnost odločanja in lokalno politiko.
- lokalne skupnosti naj bi imele pri zadolževanju za kapitalske investicije dostop do kapitalskega trga v okviru zakonodaje.

Načela EU so dokaj splošna in ohlapna, vendar kljub temu opozarjajo na to, da naj bi imele lokalne oblasti večji vpliv na svoje dohodke in porabo in bi morale biti finančno neodvisne od osrednje oblasti (Klun, 1998:294).

9.3.2. OSTALI LASTNI NEDAVČNI PRIHODKI (15-20 % lastnih občinskih prihodkov)

Poleg nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča sodijo med lastne nedavčne prihodke občin še različne takse, odškodnine, kazni ter nadomestila. Skupaj predstavljajo ti prihodki 35 % vseh občinskih prihodkov.

Tabela 9.1: Nedavčni prihodki občin (leto 2004):

		% v primerni porabi
Turistične takse	417 500	0,22
Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	18 120 945	9,70
Odškodnina za degradacijo prostora	39 409	0,02
Odškodnina za spremembo kmet. zem. ali gozda	391 040	0,26
Prihodki uprave	3 237 868	2,14
Pristojbine in drugi prihodki:		
· upravna taksa	629 997	0,42
· pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest	512 071	0,27
· koncesije od iger na srečo	3 023 219	2,00
Kalkulativna ocena ostalih prihodkov občin	5 560 435	3,68

Vir: www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm

Med vsemi nedavčnimi prihodki nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavlja okoli 30 % in torej ostale takse in odškodnine nimajo bistvenega pomena za občinske proračune in zagotavljanje njihove finančne avtonomije. Iz tabele 9.1 je razvidno, da je pomembnejša v tej skupini le še koncesija od iger na srečo, ki pa žal pripada le 25 občinam, ki imajo na svojem območju igralniške objekte, tako da je tudi ta prihodek precej neenakomerno razporejen po občinah.

9.3.3. KAPITALSKI PRIHODKI (55 % lastnih občinskih prihodkov)

V glavnem so to prihodki od upravljanja oziroma prodaje občinskega premoženja. Dohodke od premoženja občin je mogoče uspešno pridobiti le na osnovi natančne ocene vrednosti tega premoženja, sprejetih premoženjskih bilanc⁹ prejšnjih občin ter urejenih premoženjsko – pravnih razmerij med občinami, ki so ustanovljene na območju prejšnjih občin (Babič, 1996d:24). Prihodki, ki izhajajo iz upravljanja občinskega premoženja oziroma njegove prodaje, predstavljajo v občinskih proračunih nekoliko večji delež, in

⁹ Leta 1990 sprejet Zakon o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 48/90) je v prehodnih določbah naložil občinam, da izdelajo premoženjske bilance do 31.12.1992. Premoženjsko bilanco občine lahko opredelimo kot razmerje med aktivo premoženja in njegovo pasivo oziroma kot razmerje med premoženjem in obveznostmi, povezanimi s tem premoženjem (Čebulj, 1996:2-3).

sicer 20 % vseh prihodkov oziroma 55 % vseh nedavčnih prihodkov. Ta vir gotovo zagotavlja najbolj samostojno odločanje občin, po drugi strani pa je najbolj odvisen od sposobnosti občinskih organov za upravljanje s premoženjem. V veliki meri so ti viri odvisni tudi od velikosti občin in so zato precej neenakomerno porazdeljeni, saj imajo večje občine večji delež teh prihodkov. Skoraj 61 % občin ne zbere niti 50 % povprečnega zneska iz tega naslova (18.800 SIT na prebivalca v enem letu). Večino teh prihodkov namreč zberejo bogatejše občine (mestne občine in občine, ki mejijo na mestne občine).

Kljub temu da danes ti dohodki nimajo velike teže v občinskih proračunih, pa bodo sčasoma postali eden najpomembnejših virov financiranja javnih služb v občinah. V državah z razvito lokalno samoupravo (npr. Švica, Švedska) so namreč prav ti dohodki sredstvo, s katerim stabilizirajo lokalne davke in cene javnih dobrin (Čebulj, 1996:5).

9.4. Odstopljeni in deljeni lokalni prihodki (46 % vseh občinskih prihodkov)

Ti prihodki so predpisani z zakonodajo, nato pa so dodeljeni občinam za njihovo lokalno porabo. Občine na višino teh prihodkov nimajo nikakršnega vpliva, zaradi česar je njihova finančna moč in avtonomija pravzaprav izgubljena, posledično pa je izgubljen tudi namen fiskalne decentralizacije. V Sloveniji predstavljajo ti prihodki najpomembnejši vir lokalnih prihodkov in znašajo 46 % vseh občinskih prihodkov. Najpomembnejša znotraj te skupine je dohodnina, ki predstavlja kar 42,6 % vseh prihodkov občin in kar 92 % vseh davčnih prihodkov.

9.4.1. DOHODNINA

V Sloveniji je dohodnina tipični primer deljenega davka, ki se pobira na ravni države, nato pa se zbrana sredstva delijo med državo in občinami v razmerju 65 % : 35 %. Med posamezne občine se deli glede na razmerje med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v občini, in odmerjeno dohodnino v državi na podlagi podatkov za predpreteklo leto. Osnovo in stopnjo dohodnine določi država, občine imajo pri tem v glavnem zelo omejen vpliv. Prizadevajo si lahko za spremembo delitvenega razmerja ali

vplivajo na razdeljevanje sredstev od dohodnine med občine, kar pa je dolgotrajni proces, povezan s številnimi ekonomskimi in političnimi dejavniki (Babič, 1997:17).

Kot najpomembnejši finančni vir občin bi dohodnina morala zagotavljati vertikalno in horizontalno ravnotežje lokalne samouprave v Sloveniji, žal pa zaradi izrazito neenakomerne porazdelitve vsako fiskalno leto dohodnina le še poveča razlike med občinami. Če primerjamo le štiri občine, ki se samofinancirajo, ugotovimo, da so za iste naloge dobile v letu 2001 precej različno višino sredstev na prebivalca:

- Ljubljana 81.620 SIT
- Maribor 50.900 SIT
- Domžale 58.900 SIT
- Trzin 98.000 SIT.

V letu 2001 je torej največ prihodkov iz naslova dohodnine pripadlo Trzinu, občini ki meji na Ljubljano in v kateri živi veliko premožnih posameznikov. Najmanj prihodkov iz tega naslova pa je pripadlo najmanjši občini Hodoš. Vidimo torej, da največ dohodnine zberejo mestne občine in občine, ki mejijo na mestne občine, najmanj dohodnine pa pripada občinam v severo-vzhodnem delu Slovenije, ki so bile politično oblikovane zaradi večjega simetričnega regionalnega ekonomskega razvoja ter včasih tudi samo zaradi dodatnih političnih glasov pred volitvami. Te občine so izrazito finančno neavtonomne in v veliki meri odvisne od transfernih plačil, ki lahko predstavljajo tudi do 95 % prihodkov v teh občinskih proračunih (Brezovnik in Oplotnik, 2003).

Razlog za to, da občine, ki se samofinancirajo in z lastnimi prihodki presegajo primerno porabo (teh je bilo v letu 2003 dvaindvajset), zberejo več prihodkov iz naslova dohodnine, je mogoče iskati tudi v dejstvu, da v določeni meri lahko te občine tudi vplivajo na višino dohodnine, ki jim pripada. Te občine namreč lažje ustvarjajo ugodnejše pogoje za zaposlovanje, zaradi česar dobijo tudi več dohodnine, saj je število zaposlenih z višjimi plačami večje. Občinam, ki prejemajo finančno izravnavo, pa višja dohodnina (ki jo te občine ustvarjajo s pogoji za večje zaposlovanje) zmanjša njihovo finančno izravnavo in jih destimulira. Razen tega da zagotovijo nova delovna mesta za občane, te občine s finančnega vidika sicer nimajo nobene koristi od spodbujanja

gospodarstva na svojem območju. Gospodarske družbe jim namreč ne plačujejo nobenega davka, razen deleža dohodnine (če podjetniki v občini tudi živijo) in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Ta sredstva pa zaradi zmanjšanja finančne izravnave zgolj zmanjšajo obveznost države, občine pa še vedno razpolagajo z enakimi sredstvi (internet 5).

Tabela 9.2: Globalni prikaz virov (v 000):

Dohodnina	Drugi prihodki po 21. členu	Drugi prihodki po 22. členu	Skupaj
131 581 089	9 744 269	28 361 028	169 686 380
77 %	6 %	17 %	100 %

Vir: www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm

Tudi iz tabele 9.2 je razvidno, da je dohodnina daleč najpomembnejši vir prihodkov občin. Vsi ostali viri, ki so sicer zelo številni, nimajo takšnega vpliva na višino sredstev, s katero razpolagajo občine. Kljub temu da je dohodnina precej gotov občinski priliv, saj ga občina prejema po vnaprej določenih pravilih in ni odvisen od poslovanja občine, pa ta vir zmanjšuje stopnjo finančne avtonomije občin, saj le-te nimajo nobene možnosti, da bi vplivale na obdavčevanje zavezancev dohodnine.

Finančne in druge posledice novega Zakona o dohodnini, ki je pričel veljati 1. januarja 2005, bodo zato še posebej občutile občine, kjer predstavlja delež dohodnine v vseh prihodkih občin skoraj polovico vseh prihodkov. Po ocenah naj bi namreč ta zakon povzročil izpad prihodkov v letu 2005 okoli 25 milijard tolarjev ter v letu 2006 okoli 9 milijard tolarjev. Ker se bo v povprečju dohodnina po občinah zmanjšala za 9,5 %, bo delež dohodnine v skupnih prihodkih občin padel. Finančni učinki izpada dohodnine po občinah ne bodo enaki, saj bo izpad prihodkov iz tega naslova odvisen od višine prejemkov zavezancev za plačilo tega davka. Tako bo izpad tega prihodka znatno večji v občinah, kjer imajo zavezanci dohodke pod republiškim povprečjem. Zaradi izpada dohodnine bo potrebno poiskati rešitev, ki bo omogočala premoščanje težav občin, še posebej zato ker bodo občine zaradi izpada dohodnine prejemale še več sredstev v obliki finančne izravnave iz državnega proračuna, kar bo še bolj zmanjšalo njihovo finančno

samostojnost. Ministrstvo za finance oziroma država bi morala pri izpadu izvirnih virov občinam zagotoviti enako kvaliteten alternativni vir. Ena od možnih rešitev je tudi povečanje sedanjega deleža (35 %) občin pri delitvi dohodnine. Po izračunih bi se za realno ohranitev prihodka občin iz naslova dohodnine delež moral povečati na 38,5 %. A vlada ocenjuje, da ni primerno povečevati odstopljenega deleža dohodnine, ne da bi se podrobneje preučile posledice te spremembe na položaj posameznih občin in na položaj državnega proračuna (internet 13).

9.4.2. Odstopljeni davčni prihodki

Ostali davki, ki jih je država odstopila občinam, nimajo pomembnejše vloge niti v strukturi, še manj pa pri posameznih občinah, in praviloma ne vplivajo na raven in kakovost storitev občinskih uprav. Skupni delež davka na premoženje, davka na dediščine in darila, davka na dobitke od iger na srečo in davka na promet nepremičnin v skupnih prihodkih občin znaša le malo čez 4 %.

Tabela 9.3: Struktura ostalih davčnih prihodkov občin (leto 2001):

		% od primerne porabe
Davek na dediščino in darila	707 295	0,38 %
Davek na dobitke od iger na srečo	638 507	0,34 %
Davek na promet nepremičnin	7 208 122	3,86 %
Upravne takse	858 889	0,57 %
Posebne takse za uporabo igralnih avtomatov	1 046 642	0,69 %

Vir: www.sigov.si/mf/slov/fin_loksk/IZRPP2004.pdf

Poleg dohodnine ima, kot je iz tabele 9.3 razvidno, nekoliko večjo vlogo le davek na promet nepremičnin, ki pa je izredno neenakomerno razdeljen med občine.

Tabela 9.4: Davek na promet nepremičnin, izračunan na prebivalca občine (leto 2004):

Ljubljana	9.237,00 SIT
Maribor	5.772,00 SIT
Domžale	5.132,00 SIT
Beltinci	464,00 SIT
Murska Sobota	3.761,00 SIT
Osilnica	582,00 SIT
Ormož	925,00 SIT

Vir: www.sigov.si/mf/slov/fin_loksk/IZRPP2004.pdf

Iz tabele 9.4 je razvidno, da se ta davek pretežno koncentrira v mestnih središčih. Samo v Ljubljani se je tega davka v istem letu zbralo 2,4 milijarde tolarjev in v Mariboru 675 milijonov tolarjev, kar je skupno predstavljalo skoraj 42 % vsega zbranega davka na promet nepremičnin. Za ostale, zlasti majhne občine, torej prihodki iz naslova tega davka ne predstavljajo pomembnejše vloge.

9. 5. SISTEM FINANČNE IZRAVNAVE

Sredstva finančne izravnave, ki pripadajo posamezni občini, predstavljajo razliko med izračunanim obsegom primerne porabe in ocenjenimi lastnimi prihodki. Obseg lastnih prihodkov za posamezno občino ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, v sodelovanju s posamezno občino in Davčno upravo RS (25. člen ZFO). Občina je upravičena do sredstev iz državnega proračuna, kadar njeni ocenjeni prihodki, ki so v ZFO taksativno naštet, ne zadoščajo za financiranje njene primerne porabe. Država zagotavlja občinam s finančno izravnavo takšen obseg prihodkov, da javna poraba v vsaki občini v povprečju dosega najmanj 90 % povprečne porabe na prebivalca v Sloveniji. Pred razveljavitvijo posameznih določb ZFO z odločbo Ustavnega sodišča RS, so lahko občine dobile sredstva finančne izravnave največ v višini 100 % od ocenjenih lastnih prihodkov, zdaj pa ni več teh omejitev pri pokrivanju obveznosti občinam iz naslova finančne izravnave.

V Sloveniji pripadajoči lastni viri občin ne zadoščajo za kritje obsega primerne porabe, zato je večina le-teh odvisna prav od sredstev finančne izravnave. Od 193 občin je tako v letu 2004 prejelo sredstva za finančno izravnavo kar 88,6 % vseh občin. Le 22 občin se

torej samofinancira oziroma z lastnimi prihodki dosegajo (ali celo presegajo) primerno porabo.

Transferji iz proračuna zavzemajo okoli 21 % vseh občinskih prihodkov, vendar se obseg prejetih sredstev za finančno izravnavo med občinami močno razlikuje, kot se razlikujejo tudi njihove možnosti za zbiranje izvirnih prihodkov (glej Babič, 1996d:24). V občini Postojna predstavljajo prejeta sredstva za finančno izravnavo le okrog 2 % vseh finančnih sredstev, v občini Trbovlje 10,2 %, v občini Kobilje pa ta delež znaša kar okrog 67,2 %. V letu 2001 je kar 50 občin prejelo več kot 50 % celotnih prihodkov iz državnega proračuna. Finančna izravnava predstavlja največji delež v celotnih prihodkih pri že omenjenih majhnih občinah iz severo-vzhodnega dela Slovenije, kjer ta sredstva predstavljajo tudi do 88 % celotnih prihodkov.

Sredstva iz državnega proračuna naj bi preprečevala in odpravljala prevelike razlike v obsegu in kakovosti storitev, ki jih občine nudijo svojim občanom (Babič, 1996d:24). Po drugi strani pa delež sredstev iz državnega proračuna prikazuje finančno povezanost občine z državo, ki hkrati sporoča finančno odvisnost od centralnih oblasti ter možnost dodatnega finančnega nadzora s strani proračunske inšpekcije Ministrstva za finance. Ta sredstva so torej oblika državne pomoči občinam, ki jih sicer lahko uvrstimo med nenamenske oziroma splošne dotacije, saj država strogo ne določi posameznih področij ali projektov, za katera se ta sredstva lahko porabijo, vendar je kljub temu poraba omejena le na naloge, ki jih občine financirajo iz sredstev primerne porabe.

9. 5. 1. Splošni transferji

V obdobju od leta 1998 do leta 2001 so splošni transferji predstavljali med 65 in 75 % vseh transferjev, namenjenih lokalnih skupnostim, namenski transferji pa so predstavljali med 25 in 35 %. Kot sem že zapisala, je večina splošnih transferjev povezana s finančno izravnavo občin. Občinam se ti transferji dodeljujejo po predpisanih formulah, ob upoštevanju različnih kriterijev, kot je na primer število prebivalcev v občini ali pričakovani davčni prilivi občin ali/in standardi porabe ipd. (Klun, 1999:266).

Splošni transferji so lahko povezani tudi z uspešnostjo posamezne občine in pomenijo dodatne spodbude za občino, ki učinkoviteje zbira lastna sredstva ali pa bolj kakovostno izvaja neke javne storitve. Lahko pa država tudi zniža višino transferjev tistim občinam, ki so uspele zbrati več lastnih sredstev. Višina splošnih transferjev se torej lahko zelo hitro spreminja in je zato za občine ta vir precej negotov (prav tam:266).

V nekaterih državah (npr. Španija) občine ne prejemajo splošne transferje samo od države, pač pa tudi od drugih ravni, kot so na primer regije, ali pa gre celo za horizontalne transferje od drugih občin (sredstva se prelivajo iz bogatejših občin v revnejše). Lahko pa občine sredstva dobijo tudi od mednarodnih organizacij (prav tam:266). Pri nas se takšen način dodeljevanja transferjev še ni uveljavil, saj po večletnih razpravah še vedno nimamo vmesno stopnjo med državo in občinami, med samimi občinami pa tudi ni zanimanja za to, da bi občine z več lastnimi sredstvi kot je njihova primerna poraba, ta sredstva namenila revnejšim in zato izrazito bolj finančno neavtonomnim občinam.

9. 5. 2. Namenski transferji

Ti transferji so občinam ponavadi dodeljeni za namensko porabo, torej za posamezne vrste nalog ali projekte občin (na primer za stanovanjsko izgradnjo, za lokalno zdravstveno službo, za izgradnjo infrastrukturnih objektov itd.). Z njimi običajno država želi stimulirati specifično vrsto porabe (ali področje), ki ga preferira trenutna državna vlada (npr. socialno področje, izobraževanje). Občine se ponavadi za te transferje potegujejo na javnih natečajih, razumljivo pa je, da lahko država preko teh transferjev bistveno vpliva na lokalno politiko in na ta način omejuje samostojnost odločanja lokalnih oblasti. Pravzaprav je izpeljava skoraj vsakega investicijskega projekta na lokalni ravni odvisna od tega, ali bo v pristojnem državnem ministrstvu zanj odobren transfer ali ne. Zato so povsem razumljive težnje občin po odpravljanju te namenskosti in zamenjavi namenskih transferjev s splošnimi (glej Šmidovnik, 1995:137).

9. 6. PRIMERNA PORABA

Način izračuna primerne porabe občin vsebinsko opredeljuje ZFO v 20. in 20.a členu. Primerna poraba je tisti obseg sredstev, ki zagotavlja občini nemoteno izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Podlago za izračun primerne porabe predstavlja primerna poraba na prebivalca, ki jo določi državni zbor ob sprejemu državnega proračuna za posamezno proračunsko leto, in sicer kot povprečni znesek sredstev na prebivalca v RS (20. člen). V letu 2004 je znašal znesek primerne porabe na prebivalca 90.159 tolarjev¹⁰ oziroma 4,9 % več kot v letu 2003, ko je znašala 85.948 tolarjev (internet 4).

Znesek primerne porabe za posamezno občino dobimo na osnovi posebne formule, opredeljene v 20.a členu ZFO. Primerno porabo na prebivalca korigiramo z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in številom prebivalcev, starejših od 65 let, in sicer gre za razmerje med občino in celotno državo. Največji poudarek je na celotnem številu prebivalcev posamezne občine in številu prebivalcev, mlajših od 15 let. Pri tem se za mestne občine predvideva še večji poudarek na številu prebivalcev. Tako se znesek primerne porabe za posamezno občino izračunava na naslednji način:

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

Pri tem je:

PP_i = primerni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini

Ci = razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi

Pi = razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca

¹⁰ Prvotno opredeljen znesek primerne porabe na prebivalca za leto 2004 je bil nižji, njegova višina je znašala 89.902 tolarjev. Zaradi novih izhodišč o rasti cen življenskih potrebščin pa se je ta znesek povečal za 257 tolarjev, in znaša 90.159 tolarjev.

M_i = razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto

S_i = razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto

ZP = primerna poraba na prebivalca

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

Skupni seštevek vseh koeficientov za izračun primerne porabe je 1,00. Zaradi določb drugega in tretjega odstavka 20.a člena ZFO se kot dodatni korekcijski faktor v izračunu pri mestnih občinah upošteva koeficient 0,8 in pri občinah s sedežem v krajih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij 0,04, kar praktično pomeni, da je seštevek vseh koeficientov 1,08 (Brezovnik in Oplotnik, 2003:98-99). Dodaten obseg sredstev s temi koeficienti je bil tem občinam priznan zaradi tega, ker imajo dejansko večji obseg nalog iz naslova ustanoviteljstva pri financiranju posameznih javnih zavodov na področju izobraževanja, predšolske vzgoje, športa in kulture.

Iz primerne porabe občine financirajo izvajanje nalog naslednjih področij:

- delo občinskih organov in občinske uprave,
- osnovno izobraževanje,
- otroško varstvo,
- šport in kulturo,
- socialno in zdravstveno varstvo,
- komunalno in stanovanjsko gospodarstvo, ceste, prostorsko planiranje, varovanje okolja,
- kmetijstvo,
- požarno varnost in varnost pred naravnimi nesrečami,

- mrliško pregledno službo,
- delo ožjih delov lokalne samouprave (krajevne skupnosti) in društev.

Tabela 9.5: Primerjalni pregled za nekaj občin (2004) – primerna poraba na prebivalca

Občina	Število prebivalcev	Primerna poraba na prebivalca
Ljubljana	265.549	88.990
Maribor	113.853	88.600
Domžale	30.252	88.900
Trzin	3.490	82.600
Podvelka	2.776	108.200
Destnik	2.620	94.600
Šalovci	1.859	105.800
Bloke	1.632	124.100
Zavrč	1.473	98.200
Jezersko	687	133.800
Solčava	564	178.100

Vir: www.sigov.si/mf/slov/fin_loksk/IZRPP2004.pdf

Iz tabele 9.5 je razvidno, da je izračun primerne porabe bistveno bolj ugoden za občine z manjšim številom prebivalcev. Taki izračuni v določeni meri vzpodbujajo nastajanje novih, manjših občin, ki pa z lastnimi sredstvi ne dosegajo primerne porabe. To pomeni, da so odvisne od transferjev iz državnega proračuna in torej finančno nesamostojne. Tako velike razlike v višini primerne porabe na prebivalca tudi postavljajo vprašanje o njihovi upravičenosti, saj ni gotovo, da imajo občine z višjim izračunom primerne porabe tudi dejansko večje stroške z izvajanjem ustavnih in zakonskih nalog. Razlike v porabi na prebivalca so do določene mere sicer opravičljive (ne moremo trditi, da je poraba na prebivalca enaka v občini Ljubljana in občini Hodoš), vendar pa ne v takšnih razmerjih, kot jih opredeljuje zakon. Tako prihaja do razlik v izračunani primerni porabi na prebivalca po posameznih občinah tudi do trikrat. Potrebno bi bilo v večji meri upoštevati posamezne lastnosti občin. Za mestne občine je na primer značilno, da imajo višje stroške na področju urejanja stanovanjske problematike, na področju komunalnih dejavnosti, otroškega varstva, športa in kulturnih dejavnosti, nemestne občine pa na področju kmetijstva, turizma, vlaganja v lokalne ceste, predvsem pa na področju organizacije prevoza otrok v šole (Brezovnik in Oplotnik, 2003).

Tabela 9.6: Pregled porabe v letu 2000 – mestne občine

Namen porabe	Šolstvo in otroško varstvo	Cestna dejavnost	Sociala in zdravstvo
Poraba v 000	15.329.364	2.825.447	3.444.149
Poraba na prebivalca	21.681	3.996	4.872
Odstotek v primerni porabi	32,61	3,01	7,33
Samo prevoz otrok v šolo	612.000	/	/
Prevoz na prebivalca	866	/	/
Prevoz v % v primerni porabi	1,30	/	/

Vir: www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm

Tabela 9.7: Pregled porabe v letu 2000 – ostale občine brez mestnih občin

Namen porabe	Šolstvo in otroško varstvo	Cestna dejavnost	Sociala in zdravstvo
Poraba v 000	22.525.811	6.679.058	6.564.799
Poraba na prebivalca	17.561	5.260	5.170
Odstotek v primerni porabi	24,96	7,47	7,34
Samo prevoz otrok v šolo	3.418.714	/	/
Prevoz na prebivalca	2.665	/	/
Prevoz v % v primerni porabi	3,79	/	/

Vir: www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm

Pod cestno dejavnost so zajeti stroški za vzdrževanje lokalnih in občinskih cest.

Pod sociala in zdravstvo so zajeti stroški za zdravstveno zavarovanje brezposelnih oseb, socialne pomoči in domsko varstvo.

Poseben problem so stroški prevoza otrok v šolo, saj se ti stroški gibljejo od 255 do 3.305 tolarjev na prebivalca v mestni občini in od 223 do 12.763 tolarjev na prebivalca v ostalih občinah. Na to zlasti vpliva obseg pravic, mreža šol, velikost občine, poseljenost, itd.

Tabela 9.8: Obvezne naloge občin in gibanje stroškov

		Stroški na prebivalca	% v primerni porabi
1.	Financiranje delovanja sistema (obč. svet, uprava, župan, itd.)	12.524	18,15
2.	Financiranje vzdrževanja obč. cest (lok in druge obč. ceste) in druga kolektivna komunalna raba (javne površine, itd.)		
	Mestne občine	10.607	15,96
	Druge občine	9.084	12,90
	Povprečje	9.629	13,94
3.	Izobraževanje in otroško varstvo s prevozom otrok v šolo		
	Mestne občine	21.681	32,61
	Druge občine	17.561	24,96
	Povprečje	19.149	27,75
4.	Kulturne dejavnosti (knjižnice in financiranje kulturnih dejavnosti ter kulturnih zavodov)		
	Mestne občine	8.459	12,72
	Druge občine	3.656	5,19
	Povprečje	5.374	7,79
5.	Zdravstvo		
	Mestne občine	1.278	1,92
	Druge občine	1.269	1,80
	Povprečje	1.272	1,84
6.	Šport		
	Mestne občine	3.679	5,53
	Druge občine	1.717	2,44
	Povprečje	2.419	3,51
7.	Sociala		
	Mestne občine	3.593	5,41
	Druge občine	3.901	5,54
	Povprečje	3.791	5,49
8.	Urejanje in varstvo prostora (prostorski akti in ukrepi)		
	Mestne občine	1.148	1,73
	Druge občine	1.122	1,59
	Povprečje	1.131	1,64
9.	Varstvo pred požarom in elementarnimi nesrečami		
	Mestne občine	1.380	2,08
	Druge občine	1.395	1,98
	Povprečje	1.389	2,01

Vir: www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm

Tabela 9.9: Skupni stroški na prebivalca

Mestne občine	64.349
Druge občine	52.229
povprečje	56.678

Vir: www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm

Iz pregleda tabel 9.6 - 9.9 je razvidno, da so občine skozi primerno porabo dobile tudi del sredstev za naloge, ki jim jih po Ustavi in zakonu ni bilo potrebno opravljati. V primerno porabo se namreč všttevajo tudi prihodki od dajatev, ki v to kategorijo ne sodijo (turistična taksa, požarna taksa, sprememba namembnosti). Tak način izračuna primerne porabe zagotavlja neupravičeno višja sredstva tistim občinam, ki nalog na določenem področju sploh nimajo ali jih ne opravljajo, prizadane pa občine, ki naloge imajo in jih opravljajo (Brezovnik in Oplotnik, 2003).

Iz virov primerne porabe bi bilo zato smiselno izločiti vse tiste vire, ki so namenjeni izvajanju nekaterih dodatnih nalog občin oziroma niso naloge vseh občin, ker bi se le tako lahko doseglo, da bi te občine pridobile večjo samostojnost pri razpolaganju z naslednjimi prihodki:

- koncesije od iger na srečo,
- turistična taksa,
- prihodek uprave,
- odškodnina za degradacijo prostora,
- pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest itn. (prav tam:103).

Nesmiselnost vključevanja nekaterih (omenjenih) virov v izračun primerne porabe lahko prikažemo na primeru občine Krško in odškodnine za degradacijo prostora. Občina je kar tretjino svojih proračunskih sredstev zbrala predvsem na račun Jedrske elektrarne Krško, ki je občini že od leta 1988 plačevala odškodnino za degradacijo prostora. Ker pa je bila odškodnina, kljub temu da je bil denar iz tega naslova namenjen izboljšanju življenjskih razmer na tem območju, kjer je potencialna nevarnost ekološke katastrofe nekoliko večja, vrinjena med prihodke primerne porabe, občina v preteklosti zaradi teh prihodkov ni bila upravičena do finančne izravnave. Kasneje je občina odškodnino izvzela iz sklada

stavbnih zemljišč in jo spremenila v komunalni prispevek, ki spada med njene integralne prihodke. Kljub nestrinjanju s takšnim ukrepom je država privolila v pomoč pri pokrivanju luknje, ki je s spremembo nastala v primerni porabi občine. Občina je s tem končno dobila odškodnino od JEK in z njo razpolaga samostojno (Košir, 2001: 4).

Med prihodke občin je povsem nesmiselno všteti tudi pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, saj te obveznosti nimajo vse občine. Za takšne obveznosti oziroma obremenitve, ki se pojavljajo samo pri določenih občinah, bi bilo smiselno določiti, da se financirajo posebej oziroma dodatno (dotacije), kar pomeni, da bi te občine pridobile dodatna sredstva, s katerimi bi prosto razpolagale. Gre zlasti za:

- financiranje zavodov, ki opravljajo dejavnosti za več občin,
- financiranje nevarnih poti za otroke, ki obiskujejo osnovno šolo,
- financiranje prevoza otrok v šolo (internet 9).

Pri teh zadevah bi bilo potrebno posebej proučiti, ali je smiselno te kriterije vgrajevati v primerno porabo, ker so specifične prevelike. Veljavna formula za izračun primerne porabe namreč zaradi omenjenih nesmiselnosti pomembno zmanjšuje finančno avtonomijo nekaterih občin.

9.7. ZADOLŽEVANJE OBČIN

Občine se ponavadi zadolžujejo zato, da na lokalni ravni zagotovijo kapitalske javne dobrine, kot so šole, ceste, vodovodna omrežja, kanalizacija in namakalni sistemi, za katere so značilne velike začetne naložbe in razporejanje koristi čez vrsto let. Zadolžujejo se tudi zaradi spodbujanja gospodarskega razvoja na svojem območju. Sposojena sredstva tako namenjajo za subvencioniranje naložb posameznikov in zasebnih podjetij. Običajno si lahko lokalne skupnosti izposojajo sredstva po nižjih obrestnih merah kot zasebniki. Osnovni namen lokalnih skupnosti je ustvariti nova delovna mesta. Večja razvitost z višjo stopnjo zaposlenosti pomeni tudi večjo davčno osnovo in boljše možnosti za nemoteno delovanje in nadaljnji razvoj lokalnih skupnosti. Lahko pa občine tako pridobljena sredstva namenijo v obliki posojil zasebnikom po nekoliko višji obrestni meri, ki je še vedno ugodnejša od tržnih obrestnih mer. Nizke obrestne mere, ki so jih

deležne lokalne skupnosti, dejansko predstavljajo obliko prikritega subvencioniranja (Žohar, 2000:22-23).

Občine se lahko zadolžujejo na različne načine in si sredstva sposojajo bodisi od javnih ustanov, bančnih sistemov, trgov kapitala ali pa izdajajo obveznice. V večini držav ne omejujejo možnosti zadolževanja lokalnih skupnosti na eno ali drugo finančno obliko, obstaja pa zato v večini držav nad zadolževanjem strog državni nadzor. Cilj tega nadzora je preprečiti prekomerno zadolževanje lokalnih skupnosti, saj bi to lahko onemogočilo odplačevanje dolgov in tekoče delovanje lokalnih organov, hkrati pa tudi močno povečalo skupni javni dolg. Država lahko ta nadzor izvaja z različnimi omejitvami glede dovoljenega obsega zadolževanja, z zahtevami po predhodni odobritvi najema posojila ali izdaje obveznic, lahko pa postavi tudi omejitve glede porabe sposojenih sredstev. Največkrat se lokalnim skupnostim ne dovoli, da z zadolževanjem financirajo tekoči proračunski primanjkljaj in se porabo omeji na financiranje lokalnih naložbenih projektov (Žohar, 2000:23).

Tabela 9.10: Dostop do trga kapitala

Država	Ali je lokalnim oblastem omogočen (dovoljen) dostop na domači trg kapitala?	Je dostop prost ali na podlagi odobritve Ministrstva za finance?
Avstrija	Da	Odobritev MF
Belgija	Da	Odobritev MF
Danska	Da	Prost
Finska	Da	Prost
Nemčija	Da	Prost oz. odobritev MF*
Velika Britanija	Da	Odobritev MF
Irska	Da	Odobritev MF*
Italija	Da	Odobritev MF
Nizozemska	Da	Prost
Norveška	Da	Prost
Španija	Da	Odobritev MF
Švedska	Da	Prost
Švica	Da	Prost

*Kontrola je naloga Ministrstva za lokalno oblast oziroma okolje.

Vir: Žohar, 2001: 15

Tabela 9.11: Zadolževanje v tujini

	A	B	DK	FIN	D	VB	IRL	I	NL	N	E	S	CH
Zadolževanje v tujini													
- brez odobritve	•		•	•		•		•	•	•		•	•
- samo z odobritvijo:													
- pooblašene ustanove	•	•				•	•			•*	•		
- centralne banke	•				•						•		
- druge odobritve		•											
Prosta izbira valute zadolževanja	•	•	•	•		•	•				•	•	•
Legalne/dejanske omejitve:													
- maksimalna vsota	•						•						
- določene valute					Euro		•						
- določene oblike financiranja			•				•		•				
- določena namenska uporaba	•						•	•					
Zadolževanje v tujini:	•	•	•	•	•	•					•	•	
- v valuti	več	več	več	več	Euro	več					več	več	

* Običajno dajo odobritev državne oblasti.

Vir: Žohar, 2001: 16

Iz tabel 9.10 in 9.11 je razvidno, da se v vseh državah lokalne skupnosti lahko zadolžujejo, v večini primerov tudi v povezavi z investicijami. Zadolžujejo se lahko pri specializiranih javnih ustanovah, ki posojajo sredstva zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja in enakomernejšega razvoja lokalnih skupnosti, bančnem sistemu ali na kapitalskih trgih. V Belgiji, Finski, Nizozemski in Švedski lokalne skupnosti ne potrebujejo avtorizacije pri najemanju kreditov, v drugih državah pa obstajajo različne omejitve, kot so največji dovoljeni zneski glede na lokalne prihodke, vrednost premoženja ali vrednost investicije. Kratkoročno zadolževanje je ponavadi še bolj omejeno. Večina lokalnih skupnosti lahko izda obveznice, pri čemer so v vseh državah omejitve, poleg tega je povsod obvezna avtorizacija države ali centralne banke. Zadolževanje v tujini je brez omejitev dovoljeno v Danski, Finski in Švedski, medtem ko je v Avstriji, Nemčiji, Irski in Nizozemski prepovedano. Kljub različnim stopnjam samostojnosti pri zadolževanju pa deleži zadolževanja v lokalnih prihodkih niso večji v državah, kjer ni omejitev, kot v državah, kjer je ta omejitev velika (Žohar, 2001:16).

V Sloveniji ureja zadolževanje javnega sektorja Zakon o javnih financah (UL RS, št. 79/1999 in 124/2000), in sicer v 7. poglavju. Zadolževanje občin pa ureja v 5. poglavju tudi ZFO (UL, št. 80/1994 – s kasnejšimi dopolnitvami). Po tem zakonu se občine smejo

zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil, ne smejo pa se zadolževati v tujini (15. člen). Zadolžijo se lahko za financiranje naložb v infrastrukturne objekte in naprave, namenjene za opravljanje gospodarskih in drugih javnih služb. Tekočo porabo morajo financirati samo iz rednih virov. Zadolževanje za razvoj podjetništva in obrti, kulture, sociale, zdravstva in ostalih razvojnih potreb občin pa ni nikjer opredeljeno. O zadolžitvi občine odloča občinski svet s potrditvijo obsega in pogojev zadolževanja za konkreten naložbeni projekt (16. člen).

Občine se smejo zadolžiti samo, če so pridobile predhodno soglasje ministra, pristojnega za finance, in sicer v obsegu, ki ne presega 10 % realiziranih prihodkov občine v predhodnem letu, odplačilo glavnice in obresti pa v posameznem letu odplačila ne sme preseči 5 % realiziranih prihodkov. Občine se lahko za financiranje stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo ter za odvajanje in čiščenje odplak zadolžijo tudi v večjem obsegu, vendar odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne sme preseči 3 % realiziranih prihodkov (17. člen).

Zahteva po predhodnem soglasju ministra pri odločitvah občine o zadolževanju in v zakonu določen limit zadolževanja prav gotovo pomeni poseganje države v avtonomijo lokalnih skupnosti (Milunović, 2000:183). Vendar država s tako strogim nadzorom skuša obdržati zadolževanje vsake občine v obsegu zakona. Želi ohraniti finančno sposobnost občin, da zagotovijo izvajanje nalog, za katere so pristojne, in se ne izvaja še večji pritisk na zagotavljanje dodatne finančne izravnave za prezadolžene občine v breme drugih sredstev državnega proračuna.

Kljub temu bi bilo potrebno trenutne določbe glede zadolževanja spremeniti, saj predstavljajo resno oviro razvojnim naložbenim možnostim občin, ne glede na vrsto zadolžitve in prihodne vire, iz katerih je mogoče zadolžitev servisirati. Zakon o spremembah in dopolnitvah ZFO (UL RS, št. 56/98) iz leta 1998 naj bi področje zadolževanja nekoliko liberaliziral, a je to vprašanje le še bolj zaostril. Če je bil po ZFO iz leta 1994 obseg zadolževanja 10 % zagotovljene porabe, je po zakonu iz leta 1998 obseg možnega zadolževanja 10 % realiziranih prihodkov, zmanjšan za vsa soglasja in

poročila, ki so jih občine izdale za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so (glej Žohar, 2001:17).

Možnosti zadolževanja (s tem pa tudi možnost, da občine pridobijo sredstva, ki bi jih lahko samostojno porabile v skladu s svojo politiko) so tako omejene predvsem za manjše občine in za manj razvite občine in območja z neustrezno gospodarsko strukturo, medtem ko imajo bogate, predvsem mestne občine, več možnosti, da izkoristijo svoj materialni potencial.

Prestroge omejitve občine silijo v kršitev predpisov. Postopke zadolževanja bi bilo potrebno poenostaviti. Bistveno pri zadolževanju občin bi moralo biti le, da občina s tem, ko se zadolži, ne poseže v sredstva, s katerimi občina financira obvezne naloge.

V Sloveniji je značilen majhen delež zadolževanja oziroma posojil, in sicer le 1 %, medtem ko je v državah članicah Sveta Evrope povprečje 6,9 % vseh sredstev lokalnih skupnosti (Žohar, 2001:17). Za povečanje tega deleža bi bilo potrebno občinam zagotoviti možnost, da bi se lahko zadolževale tudi pri prebivalstvu, bankah, državi in na zunanjem kreditnem trgu (v kolikor bi bile javne finance stabilne), osnova za zadolževanje pa bi namesto prihodkov, realiziranih v preteklem letu, morali postati ocenjeni prihodki v tekočem letu. Sprostiti bi bilo potrebno sedanje omejitve pri zadolževanju za stanovanjske namene, kjer spodnji limit predstavlja opredelitev skupnega limita v višini 3-odstotnega letnega servisiranja dolga. Prav tako bi se iz limitov zadolževanja občin morale izvzeti zadolževanje za infrastrukturne naložbe, kjer je možno odplačilo kredita servisirati iz pozitivnega denarnega toka naložbe oziroma iz cene izvajalcev javnih storitev – to je predvsem pri javnih podjetjih, ki tudi ne nastopajo kot proračunski uporabniki (internet 25). Država in Centralna banka pa bi z ukrepi v njuni pristojnosti morali prisiliti bančni sistem k temu, da bi dajal kredite in posojila državnim inštitucijam in njihovim podsistemom pod ugodnejšimi pogoji kot drugim pravnim osebam, saj ima v državi navsezadnje prvovrstno zavarovanje (Žohar, 2001:18).

10. FINANČNA AVTONOMIJA LOKALNIH SKUPNOSTI:

PRIMERJALNI POGLED

Odgovor vsake države na finančne potrebe njenih lokalnih skupnosti naj bi bil skladen s položajem teh skupnosti. Ta pa je različen od države do države, glede na njihovo strukturo, njihovo ozemeljsko zgradbo in razporeditev pristojnosti med različne ravni oblasti. Struktura lokalnih financ tako ne more biti enaka za vse države. Kljub temu pa je mogoče oblikovati nekatera navodila, ki jih države lahko koristno uporabijo. Ta navodila temeljijo na načelu, da lokalna samouprava pomeni finančno samostojnost (internet 2).

Tabela 10.1: Razmerje med različnimi vrstami prihodkov v lokalnih proračunih držav članic Sveta Evrope

Država	Lokalni davki	Takse in pristojbine	Prenosi	Povečanje kapitala	Drugo
Albanija	2,50	3,00	94,00	0,00	0,50
Avstrija	16,30	21,00	43,70	10,00	9,00
Belgija	40,75	6,00	44,26	0,00	8,99
Bolgarija	1,00	10,00	78,00	2,00	9,00
Ciper	25,00	33,00	30,00	12,00	0,00
Češka republika	16,00	12,00	45,00	11,00	16,00
Danska	52,20	22,30	24,50	0,00	1,00
Estonija	0,10	0,90	91,00	2,00	6,00
Finska	39,50	24,00	28,40	5,60	2,50
Francija	42,00	8,00	29,00	9,00	12,00
Nemčija	35,00	4,00	32,00	7,00	0,00
Grčija	27,00	8,00	63,00	2,00	0,00
Madžarska	13,00	8,17	63,61	6,71	8,51
Islandija	16,00	21,00	57,00	0,00	7,00
Irska	64,20	18,00	5,40	4,60	7,80
Italija	31,00	11,00	42,00	7,00	10,00
Latvija	65,00	1,00	29,00	0,00	5,00
Litva	6,40	0,00	87,30	0,00	6,30
Luksemburg	32,88	24,88	33,16	8,00	0,00
Malta	0,50	0,00	97,80	0,00	1,70
Nizozemska	15,00	2,00	83,00	0,00	0,00
Norveška	47,50	12,80	36,20	0,00	3,50
Poljska	21,00	7,00	60,00	0,00	12,00
Portugalska	23,00	10,80	49,30	7,50	9,40
Romunija	5,00	16,00	79,00	0,00	0,00

Ruska federacija	22,00	2,50	72,50	0,00	3,00
San Marino	0,00	0,00	31,00	69,00	0,00
Slovaška republika	10,00	9,00	39,00	5,00	37,00
Slovenija	6,80	13,90	79,30	0,00	0,00
Španija	29,80	18,50	27,10	14,90	9,70
Švedska	56,00	15,00	20,00	0,00	9,00
Švica	46,00	24,00	18,00	3,00	9,00
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija	62,30	28,80	1,50	0,00	7,40
Turčija	4,76	20,90	48,86	0,00	25,48
Združeno kraljestvo	25,00	11,00	53,00	8,00	4,00
Povprečje	25,73	12,24	49,03	5,55	6,88

Vir: www.fu.uni-lj.si/kat_jav-upr/lok_sam/aktualna_vprasanja.pdf

Največje so razlike v razdelku "lokalni davki", ki so največji vir prihodkov lokalnih skupnosti v državah z razvito lokalno samoupravo. So ena od značilnosti neodvisnosti lokalne skupnosti in simbolizirajo avtonomijo lokalnih predstavniških teles, ki so jih izvolili prebivalci. Izjemno pomembno mesto pa pripada finančnim prenosom. Prihodki iz teh prenosov – deljeni davki, posebne dotacije, splošne dotacije in drugo – v povprečju predstavljajo skoraj polovico lokalnih virov v državah članicah Sveta Evrope. Lokalni davki so v povprečju nekaj več kot četrtina vseh virov. Takse in pristojbine pa so drugi lokalni vir po razvrstitveni lestvici – za lokalnimi davki. Kapitalsko povečanje znaša nekaj nad 5 %. Obstajajo velike razlike med starejšimi članicami Sveta Evrope (npr. Nemčija, Francija, kjer se sistema lokalne samouprave financirata predvsem iz lastnih davkov, manj pa iz državnih subvencij ter taks in pristojbin) in državami članicami, ki so v prehodu. Prve dosegajo rezultate, ki so bližji načelom, ki poudarjajo finančno avtonomijo lokalnih skupnosti. V državah v prehodu finančni prenosi pomenijo skoraj $\frac{2}{3}$ njihovih virov. V nordijskih državah (Danska, Švedska, Norveška) pa je na primer delež lokalnih davkov okrog 50 % in več v njihovih skupnih prihodkih, kar lokalnim skupnostim v teh državah zagotavlja visoko stopnjo finančne avtonomije (internet 2).

Finančno avtonomijo lokalne samouprave v posamezni državi lahko ugotovimo tudi, če primerjamo delež javne porabe lokalnih oblasti v bruto domačem proizvodu, ki se po državah močno razlikuje in znaša od 1,4 (Ciper) do 27,5 % (Švedska). V 12 državah je delež te porabe v celotni javni porabi, kar kaže stopnjo decentralizacije v javnem

sektorju, pod 15 % in v 5 državah celo pod 10 %. Javna poraba v bruto domačem proizvodu Slovenije je v letu 1995 znašala 4,4 % (zdaj znaša okrog 5 %), v celotni javni porabi pa 10 % (zdaj znaša okrog 12 %). Primerjava teh deležev v različnih državah pokaže, da smo na repu evropske lestvice. Večja finančna avtonomija bo lokalni samoupravi zagotovljena šele z decentralizacijo javnih zadev na lokalne skupnosti (občine) skupaj z ustreznimi finančnimi sredstvi (internet 2).

11. ZAKLJUČEK

V obstoječem sistemu financiranja občin so občinski proračuni premalo razvojno naravnani, saj so preveč obremenjeni s tekočimi nalogami (šolstvo, kultura). Jasno je treba definirati, kaj je lokalna skupnost in njena finančna avtonomija in jasno razmejiti pristojnosti med občinami in državo. Občine morajo pridobiti več avtonomije pri razpolaganju z lastnimi sredstvi in sredstvi finančne izravnave. Politiko gospodarskega razvoja namreč lahko dosledno izvajajo le finančno neodvisne lokalne skupnosti. Ob vzpostavitvi lokalne samouprave je bilo bistveno več sredstev za razvoj lokalnih skupnosti kot danes. Lahko se zgodi, da občine ne bodo več gonilo razvoja, pač pa le servis za razdeljevanje sredstev. Potreben je nov Zakon o financiranju občin, ki mora biti rezultat dialoga med Ministrstvom za finance in občinami. Slednjim je potrebno zagotoviti lastne finančne vire in s tem finančno avtonomijo. Pri oblikovanju sprememb ZFO velja razmisliti, katere naloge bodo občine opravljale (npr. prostor) in na podlagi tega jim določiti izvirne prihodke (internet 14).

Slovenija spada med države z relativno nizko stopnjo decentralizacije, kar pomeni, da lokalne skupnosti nimajo velikega vpliva na svoje prihodke. Obseg lokalnih javnih financ v skupnih javnih financah predstavlja le okoli 12 % (v državah OECD se ta odstotek giblje okoli 30 %). V teh državah se lokalne skupnosti pri financiranju svojih nalog v največji meri naslanjajo na transferje višjih ravni oblasti, njihovi izvirni prihodki pa imajo precej manjšo težo (internet 3). To je značilno tudi za občine v Sloveniji, saj so državne subvencije za davki drugi najpomembnejši vir financiranja.

Prvo postavljeno hipotezo lahko v celoti potrdimo. Od 193 občin jih finančno izravnavo prejema kar 171. Finančna izravnavo je namenjena za izvajanje tistih nalog, ki jih občina mora izvajati po Ustavi in zakonu, ne pa za naloge, ki jih lahko opravlja. Država sicer ne specifikira področij ali projektov, ki jih občine lahko financirajo iz teh sredstev, a je njihova samostojnost pri porabi teh prihodkov kljub vsemu omejena. Seveda je finančna avtonomija občine toliko manjša, kolikor večji je delež teh sredstev v občinskem proračunu.

Občine morajo pridobiti več avtonomije pri razpolaganju s sredstvi finančne izravnave. V prihodnje pa je bistveno, da se delež finančne izravnave v občinskih proračunih zmanjša in se predvsem spodbudi občine, da v večji meri izkoristijo svoj davčni potencial, saj so izkušnje z uvajanjem nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ugodne. Pridobivanje lastnih davčnih virov namreč sili občino v preudarno porabo javnih prihodkov, saj za pobiranje lastnega davka in porabo teh virov neposredno odgovarjajo lokalnim davkoplačevalcem. Lokalni davčni sistem je potrebno popraviti tako, da se bo občinam zagotovil širši nabor lokalnih davkov, pri katerih bo določanje davčne osnove in stopnje v polni pristojnosti občin. Davčne pristojnosti, dodeljene lokalnim skupnostim, seveda ne morejo biti neomejene, morajo pa le-tim zagotavljati ustrezen obseg finančnih sredstev, ki je pogoj za uresničevanje nalog lokalnega pomena.

Pri nas trenutno občine pridobivajo poglavitne davčne prihodke iz naslova dohodnine, na katero občine nimajo nobenega vpliva (poleg tega naj bi v občinskih proračunih zaradi novega zakona o dohodnini prišlo še do izpada prihodkov iz naslova dohodnine), zato bi bilo predvsem potrebno povečati pomen davka na premoženje oziroma davka na nepremično premoženje kot primer visoko neelastičnega in do sedaj slabo obdavčenega produkcijskega faktorja. Spremembe na tem področju so že pripravljene, saj je v okviru davčne reforme pripravljen predlog novega zakona o davku na nepremičnine, katerega vloga v občinskih proračunih naj bi za razliko od davka na premoženje in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča postala vidnejša. Prihodki od davka bodo vir občinskih proračunov, saj se bo s tem davkom financirala občina, na območju katere je nepremičnina. Finančna avtonomija občin bi se v tem primeru torej nekoliko povečala, saj bodo občine s temi prihodki prosto razpolagale. Verjetno pa bodo tudi prihodki iz naslova tega davka precej neenako porazdeljeni po občinah, saj bodo prihodki precej višji v občinah z večjim številom nepremičnin.

K večji avtonomiji občin bi prav gotovo prispevale tudi manjše omejitve njihovih možnosti za zadolževanje, tako da lahko potrdimo tudi prvi del druge postavljene hipoteze. Predvsem manjšim in manj razvitim občinam bi bilo potrebno omogočiti, da bi se lahko zadolžile za financiranje investicij v javno infrastrukturo (vodovode, cestna

omrežja, izobraževanje, zdravstvo). Pri navedenem gre namreč za dolgoročne investicije, katerih porabniki bodo predvsem bodoče generacije. Za takšne investicije so zato najbolj primerni dolgoročni finančni viri (20 – 30 let), kot na primer dolgoročne investicijske obveznice ipd. Poleg tega bi bilo smiselno narediti premik proti trgu kot dobavitelju nekaterih javnih dobrin. Do sedaj le malo uporabljan instrument koncesionarstva in partnerstva med javnim in privatnim sektorjem na področju gospodarskih javnih služb, lahko bistveno izboljša stanje proračunov in bilanc nižjih ravni lokalnih skupnosti, vnese več konkurence in učinkovitosti v omenjeni segment ter poveča kakovost javnih dobrin ter storitev (Brezovnik in Oplotnik, 2003:135).

V Sloveniji še ne moremo govoriti o večji stopnji finančne avtonomije občin. Tudi drugi del druge postavljene hipoteze lahko potrdimo, saj bo šele z izvedbo davčne reforme in uzakonitvijo lastnih virov prihodkov občin končno zagotovljena večja fiskalna avtonomija občin ter izboljšana učinkovitost sistema lokalne samouprave. Občine sicer počasi dobivajo možnosti, da uvedejo lastne davke (že omenjeni davek na nepremičnine), vendar trenutno država temu ne kaže prevelike naklonjenosti, saj se ob tem zmanjšujejo državni davki.

Nizko stopnjo finančne avtonomije slovenskih občin lahko pripišemo naslednjim razlogom: a.) neustrezni vertikalni davčni strukturi in nizki stopnji lokalne avtonomije, b.) trenutnemu veljavnemu sistemu finančne izravnave, ki bi ga bilo potrebno skupaj s formulo primerne porabe spremeniti (sistem ne spodbuja občin k zbiranju lastnih sredstev), c.) pomanjkanju povezave med normativno in dejansko porabo in prihodki ter neupoštevanju značilnosti in davčne osnove občin, d.) politično oblikovanim občinam (katerih obstoj je močno vprašljiv) in vlogi lokalnih uradnikov, ki je zmanjšana na politično barantanje in lobiranje (tudi zaradi slabe izobrazbe in usposobljenosti le-teh) (glej Brezovnik in Oplotnik, 2003:154).

Razvoj lokalne samouprave je pokazal svoje prednosti in slabosti, vendar se praksa nikjer ne upošteva. Ob sprejemanju zakonodaje se ne upošteva Evropske listine o lokalni samoupravi, zlasti njen 9. člen, ki je bistven za zagotavljanje finančne avtonomije občin.

Razdelitev javnih sredstev med državo in lokalnim nivojem je neprimerljiva z Evropo, saj slovenske občine dobijo bistveno manj sredstev kot v drugih evropskih državah. Navsezadnje bi morala biti omejena finančna samoupravnost slovenskih občin tudi dodatna spodbuda za čim prejšnjo ustanovitev pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave v Sloveniji, saj bi dvostopenjska lokalna samouprava zmanjšala pritiske in politične vplive osrednje oblasti na občine. Nov sistem financiranja občin, ki mora le tem zagotoviti večjo finančno avtonomijo, bi bilo zato smiselno uveljaviti sočasno z uvedbo pokrajin.

12. LITERATURA, VIRI:

- Babič, Marjan (1996a): Financiranje lokalnih skupnosti, "Lokalne javne finance". Denar, letnik VI, št. 5, str. 12-14.
- Babič, Marjan (1996b): Financiranje lokalnih skupnosti, "Lokalni davki". Denar, letnik VI, št. 6, str. 5-7
- Babič, Marjan (1996c): Financiranje lokalnih skupnosti, "Lokalni davki: dohodnina". Denar, letnik VI, št. 7, str. 12-14
- Babič, Marjan (1996d): Financiranje lokalnih skupnosti, "Lokalna samouprava v Sloveniji". Denar, letnik VI, št. 18, str. 21-24.
- Babič, Marjan (1997): Stopnja samostojnosti slovenskih občin. Denar, letnik VII, št. 4, str. 16-18
- Brezovnik Boštjan, Oplotnik Žan (2003): Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor
- Čebulj, Janez (1996): Občinsko premoženje kot vir financiranja lokalnih zadev. Ekonomika in računovodstvo občin, gradivo za seminar, str. 1-5, Visoka upravna šola, Ljubljana
- Ebert Stigftung, Friedrich (2001): Financing Local Self Government: Case Studies from Germany, Slovenia and Croatia. Zagreb Office, Zagreb
- Evropska listina o lokalni samoupravi (UL RS, št. 57/96, mednarodne pogodbe št. 15)
- (1999) Financiranje občin. Denar, letnik IX, št. 18, str. 20-21
- Haček, Miro (1999): "Slovenski sistem financiranja občin". Denar, letnik IX, št. 18, str. 18-19
- Horvath, Tamas M. (2000): Decentralization: Experiments and Reforms. Open Society Institute, Budapest
- (1998) Informatika v ministrstvih, vladnih službah, državnem zboru, upravnih enotah, lokalni samoupravi in javnih službah. Zbornik referatov, Vlada RS, Ljubljana
- Klun, Maja (1998): Analiza financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji in primerjava z EU. V Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, str. 293-303, Visoka upravna šola, Ljubljana

- Klun, Maja (1999): Finančna izravnava občin. VI Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, str. 265-274, Visoka upravna šola, Ljubljana
- Košir, Matej (2001): "Ocena moči občin za večjo pravičnost". Delo, št. 38, str. 4
- Lukman Žunec, Darja (2001): "Kako zagotoviti večjo finančno samostojnost občin". Večer, št. 141, str. 11
- Milunovič, Vilma (1995): "Občina naj bo dober gospodar". Primorski utrip, letnik II, št. 13, str. 5
- Milunovič, Vilma (2000): Premoženje in učinkovito financiranje občin. VII Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, str. 175-186, Visoka upravna šola, Ljubljana
- Senčur, Miloš (2003): Lokalni interesi v slovenskem parlamentu v praksi in po vključitvi Republike Slovenije v Evropsko unijo. X Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, str. 335-348, Fakulteta za upravo, Ljubljana
- Setnikar Cankar, Stanka (1998): Finančna decentralizacija javnega sektorja: izkušnje drugih držav in možnosti za Slovenijo. V. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, str. 251-264, Visoka upravna šola, Ljubljana
- Swianiewiez, Pawel (2004): Local government borrowing: risks and rewards. A Report on Central and Eastern Europe, Open Society Institute-Budapest
- Šmidovnik, Janez (1995a): Lokalna samouprava, Pojem lokalne skupnosti, str. 17-26, Cankarjeva založba, Ljubljana
- Šmidovnik, Janez (1995b): Lokalna samouprava, Občina – temeljna lokalna samoupravna skupnost, str. 63-69, Cankarjeva založba, Ljubljana
- Šmidovnik, Janez (1995c): Lokalna samouprava, Financiranje lokalnih skupnosti, str. 130-139, Cankarjeva založba, Ljubljana
- Tekavčič, Slavko (1996): Financiranje javne porabe v Republiki Sloveniji. Ekonomika in računovodstvo občin, gradivo za seminar, str. 1-5, Visoka upravna šola, Ljubljana
- Ustava Republike Slovenije (UL RS, št. 33/91)
- Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava: Občine in pokrajine. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Vlaj, Stane (1999): "Evropska listina in slovenska lokalna samouprava". Predpisi o lokalni samoupravi, Uradni list RS, Ljubljana

Zakon o financiranju občin (UL RS, št.: 80/94, 45/97, 56/98, 1/99, 59/99, 61/99, 79/99, 88/99)

Zakon o lokalni samoupravi (UL RS, št.: 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 63/94, 73/94, 9/96, 39/96, 44/96, 26/94, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 12/99, 16/99, 55/99, 70/00, 100/00, 28/01, 51/02, 108/03)

Žohar, Franci (2000): Zadolževanje občin. Denar, letnik X, št. 19-20, str. 22-25

Žohar, Franci (2001): Zadolževanje občin. Denar, letnik I, št. 2, str. 14-18

13. INTERNETNI VIRI:

Internet 1: Ali občina od spodbujanja gospodarstva res nima nobenih koristi?,

www.skofljica.si/feb03BARVNA%20PRILOGA.pdf, 05.05.2004

Internet 2: Dr. Vlaj Stane: Aktualna vprašanja delovanja lokalnih skupnosti pri nas in v Evropi, www.fu.uni-lj.si/kat_jav-upr/lok_sam/aktualna_vprasanja.pdf, 03.02.2005

Internet 3: Financiranje in delovanje pokrajin, občin in vzpostavitev modela finančne izravnave med občinami oziroma med občinami in pokrajinami,

www.mnz.si/si/upl/urloksam/finance/financiranje-pokrajin-studijapf-2003.doc,

05.05.2004

Internet 4: Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2004,

www.sigov.si/mf/slov/fin-loksk/IZRPP2004.pdf, 09.07.2004

Internet 5: Peršak Tone: Avtonomija-nezaželeni otrok demokracije,

www.skupnostobcin.si/casospis/novica.php?novica=237&sekcija=1, 03.02.2005

Internet 6: Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji,

www.gov.si/mnz/si/upl/urloksam/porocse.htm, 05.05.2004

Internet 7: Predlog zakona o lokalni samoupravi,

www2.gov.si/zak/pre_zak.nsf/c8c9fb39f08ea0b4c12566160024e226/8f39caf9fb807ac6c1256e460033a85?OpenDocument, 05.05.2004

Internet 8: Pripravlja se...,

www.sigov.si/durs/index.php?Ig=sl&f=11,06,07.htm, 02.07.2004

Internet 9: Problematika financiranja občin v Sloveniji,

www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm, 05.05.2004

Internet 10: Svet Evrope – odbor ministrov,

www.mnz.si/si/upl/urloksam/mednar/sporazumi/priporocilose14.doc, 05.05.2004

Internet 11: Značilnosti davka na nepremičnine in ocena njegove družbene sprejetosti,

www.geodetski-vestnik.com/48/1/gv48-1_018-031.pdf, 28.12.2004

Internet 12: www.sigov.si/dsvet/novice/sporocila/sejaKLSRR-1.htm, 09.07.2004

Internet 13: www.skupnostobcin.si/casospis/novica.php?novica=365&sekcija=1,

05.05.2004

Internet 14: www.ds-rs.si teme/RegRazvoj/porocilo/PorRegPos_2-4.htm, 05.05.2004

Internet 15:

www.delo.si/article.print_tiskana.php?ID_t=8f0c7a20f7d029d44c6e5bdef4612b4604&source=Delo, 28.12.2004

Internet 16: www.mladina.si/tednik/200325/clanek/davki/index.print.html-12, 28.12.2004

Internet 17:

www.tux.kabi.si/si21/modules.php?op=modload%name=XMLnews%file=index&Content=20570%cat=63, 28.12.2004

Internet 18: www.vus.uni-lj.si/sib/vrsta%20prihodki/vrsta%20-%20prihodki.htm,
20.09.2004

Internet 19: www.vus.uni-lj.si/sib/vrsta%20dohodnina/vrsta%20-%20dohodnina.htm,
20.09.2004

Internet 20: www.vus.uni-lj.si/sib/vrsta%20izravnave/vrsta%20-%20izravnave.htm,
20.09.2004

Internet 21: www.vus.uni-lj.si/sib/podatki%202003/zbirni%202001%201.htm,
20.09.2004

Internet 22: www.vus.uni-lj.si/sib/podatki%202003/zbirni%202001%202.htm,
20.09.2004

Internet 23: www.vus.uni-lj.si/sib/podatki%202003/7000%20Dohodnina.htm, 20.09.2004

Internet 24: www.vus.uni-lj.si/sib/podatki%202003/71%20Nedavni%20prihodki.htm,
20.09.2004

Internet 25: www.skupnostobcin.si/casospis/novica.php?novica=259&sekcija=2,
03.02.2005

14. SEZNAM TABEL:

Tabela 9.1: Nedavčni prihodki občin (leto 2004), str. 30

Tabela 9.2: Globalni prikaz virov (v 000), str. 33

Tabela 9.3: Struktura ostalih davčnih prihodkov občin (leto 2001), str. 34

Tabela 9.4: Davek na promet nepremičnin, izračunan na prebivalca občine (leto 2004), str. 35

Tabela 9.5: Primerjalni pregled za nekaj občin (2004) – primerna poraba na prebivalca, str. 40

Tabela 9.6: Pregled porabe v letu 2000 – mestne občine, str. 41

Tabela 9.7: Pregled porabe v letu 2000 – ostale občine brez mestnih občin, str. 41

Tabela 9.8: Obvezne naloge občin in gibanje stroškov, str. 42

Tabela 9.9: Skupni stroški na prebivalca, str. 43

Tabela 9.10: Dostop do trga kapitala, str. 45

Tabela 9.11: Zadolževanje v tujini, str. 46

Tabela 10.1: Razmerje med različnimi vrstami prihodkov v lokalnih proračunih držav članic Sveta Evrope, str. 49