

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aleš BOGATAJ

MENTOR: red. prof. dr. Bogomil FERFILA

PRORAČUNSKO FINANCIRANJE MAJHNE OBČINE

Primer Občine Žiri

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

KAZALO

UVOD	4
1. METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR	5
1.1 PREDMET NALOGE.....	5
1.2. CILJI NALOGE.....	5
1.3. HIPOTEZE	6
1.4. METODE UPORABLJENE ZA ANALIZO	7
2. LOKALNA SAMOUPRAVA IN PRORAČUN	8
3. FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI V SLOVENIJI – ZAKONSKA UREDITEV	25
3.1. USTAVA	29
3.2. ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI.....	30
3.3. ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN	32
4. FINANCIRANJE OBČINE ŽIRI V LETIH 1999, 2000 IN 2001	37
4.1. KRATKA PREDSTAVITEV OBČINE ŽIRI.....	37
4.2. PRIHODKI IN ODHODKI SKUPNO	38
4.3. PRIHODKI PO POSTAVKAH	39
4.3.1. DAVČNI PRIHODKI.....	41
4.3.1.1. DAVKI NA DOHODEK IN DOBIČEK.....	42
4.3.1.2. DAVKI NA PREMOŽENJE.....	43
4.3.1.3. DOMAČI DAVKI NA BLAGO IN STORITVE.....	44
4.3.2. NEDAVČNI PRIHODKI	45
4.3.3. KAPITALSKI PRIHODKI.....	46
4.3.4. PRIHODKI IZ PREJETIH DONACIJI	47
4.3.5. TRANSFERNI PRIHODKI.....	47
4.4. ODHODKI PO POSTAVKAH	49
4.4.1. SREDSTVA ZA DELO OBČINSKE JAVNE UPRAVE	51
4.4.2. SREDSTVA ZA IZOBRAŽEVANJE.....	52
4.4.3. SREDSTVA ZA OTROŠKO VARSTVO.....	52
4.4.4. SREDSTVA ZA PODROČJE KULTURE.....	53
4.4.5. SREDSTVA ZA PODROČJE ŠPORTA.....	54
4.4.6. SREDSTVA NAMENJENA POŽARNEMU VARSTVU IN CIVILNI ZAŠČITI	54
4.4.7. SREDSTVA NAMENJENA ZA ZDRAVSTVO.....	55
4.4.8. SREDSTVA ZA SOCIALO	55
4.4.9. SREDSTVA ZA STANOVANJSKO GOSPODARSTVO.....	56
4.4.10. SREDSTVA ZA TEKOČE VZDRŽEVANJE CESTNE INFRASTRUKTURE.....	56
4.4.11. SREDSTVA ZA KOMUNALNO INFRASTRUKTURO	57
4.4.12. SREDSTVA ZA GOSPODARSTVO IN TURIZEM	58
4.4.13. SREDSTVA ZA KMETIJSTVO.....	58
4.4.14. SREDSTVA ZA PROSTORSKO UREJANJE.....	59
5. PRIMERJAVA FINANCIRANJA OBČINE ŽIRI Z VEČJO OBČINO ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001	60

5.1. KRATKA PREDSTAVITEV OBČINE ŠKOFJA LOKA.....	60
5.2. PRIHODKI IN ODHODKI SKUPNO	61
5.3. PRIHODKI OBČINE ŠKOFJA LOKA PO POSTAVKAH.....	62
5.4. ODHODKI OBČINE ŠKOFJA LOKA PO POSTAVKAH.....	64
5.4.1. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA KOMUNALNO INFRASTRUKTURO OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001.....	66
5.4.2. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA TEKOČE VZDRŽEVANJE CESTNE INFRASTRUKTURE OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001	67
5.4.3. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA DELOVANJE JAVNE UPRAVE OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001.....	67
5.4.4. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA OTROŠKO VARSTVO OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001.....	68
5.4.5. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA IZOBRAŽEVANJE V OBČINI ŽIRI IN OBČINI ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001.....	68
5.4.6. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA KULTURO V OBČINI ŽIRI IN OBČINI ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001	68
6. ZAKLJUČEK.....	72
LITERATURA.....	74

UVOD

Namen diplomskega dela je predstavitev razlik v financiranju lokalnih skupnosti v Republiki Sloveniji. Velik poudarek je na ugotavljanju sposobnosti lokalnih skupnosti za lastno zagotavljanje sredstev za opravljanje svojih nalog, oziroma za ugotavljanje do katere stopnje so občine finančno neodvisne od državnih sredstev, saj vemo, da je v Republiki Sloveniji takih občin, ki teh sredstev sploh ne bi potrebovala, le peščica.

Delo se podrobneje posveča proučevanju pridobivanja sredstev in njihovega razdeljevanja v Občini Žiri v letih 1999, 2000 in 2001, ugotavlja pa tudi razlike v financiranju različno velikih občin, saj primerja financiranje manjše občine – Občine Žiri, s financiranjem večje – Občine Škofja Loka, v istem časovnem obdobju.

Nalogo sestavlja poleg uvoda in zaključka še pet poglavij.

V prvem poglavju so predstavljeni cilji naloge, hipoteze za preverjanje zastavljenih ciljev in metode, s katerimi se bodo hipoteze preverjale.

V drugem poglavju so podrobneje predstavljeni vsi najpomembnejši pojmi, ki se čez celotno nalogo največkrat ponavljajo. Opredeljujem pojme, kot so: lokalna skupnost, lokalna samouprava, občina in proračun.

Tretje poglavje se ukvarja s teorijo in opiše ter predstavi zakonske ureditve s področja financiranja lokalnih skupnosti, ki je v Republiki Sloveniji določena z ustavo in v največji meri z dvema zakonoma: Zakonom o lokalni samoupravi in Zakonom o financiranju občin.

Četrto poglavje pa se po kratki zgodovinski predstavitvi Občine Žiri ukvarja tudi z empiričnimi podatki. V tem poglavju so prikazani zneski, s katerimi ima opraviti Občina Žiri pri svojem financiranju v letih 1999, 2000 in 2001. Najprej so skupaj predstavljeni vsi prihodki in odhodki občine iz zaključnih računov v omenjenih treh letih, kasneje pa sledi še natančnejša predstavitev vseh skupin prihodkov in odhodkov ter gibanje njihovih deležev v istem časovnem obdobju.

Peto poglavje je podobno prejšnjemu, saj se tudi tu proučuje financiranje občine, vendar tokrat Občine Škofja Loka. V tem poglavju je narejena tudi primerjava proračunskega financiranja obeh predstavljenih občin. To poglavje je toliko bolj pomembno tudi zato, ker nam razkrije rezultate preverjanj obeh zastavljenih hipotez.

1. METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR

1.1 PREDMET NALOGE

Financiranje lokalnih skupnosti v Sloveniji je določeno z zakoni, vendar pa se načini njihovega financiranja razlikujejo tako, kot se med seboj razlikujejo občine, ki se razlikujejo po svoji gospodarski razvitosti, kulturni in turistični promoviranosti, geografskem položaju in po velikosti občine (predvsem po številu prebivalcev). Razlike v zmožnostih financiranja do neke meje uravnava država s svojimi donacijami, največ pa je še vedno odvisno od uspešnosti občin pri zbiranju sredstev na svojem ozemlju.

V nalogi bo predstavljena predvsem razlika v financiranju mlajše in manjše občine v primerjavi z večjo, ki ima daljšo tradicijo zbiranja in deljenja sredstev.

Glede na precejšnjo razliko v razvitosti in velikosti obeh občin, se nadejam, da bom odkril razlike v njunem financiranju (različni viri prihodkov) in tudi razlike v trošenju proračunskih sredstev. Predvidevam, da imata glede na različno stopnjo razvitosti na več področjih (ekonomskem, kulturnem, športnem,...) tudi različne porabnike proračunskega denarja, oziroma da se proračunski denar porablja v različne namene.

1.2. CILJI NALOGE

Glede na zgoraj predstavljene razlike v možnostih financiranja so cilji moje naloge naslednji:

- splošna predstavitev lokalne samouprave v Sloveniji in veljavne zakonodaje s tega področja;
- predstavitev financiranja občin v Sloveniji in veljavne zakonodaje s tega področja;
- predstavitev proračuna Občine Žiri v tri letnem obdobju in gibanje proračunskih deležev različnih skupin prihodkov in odhodkov;
- primerjava gibanja proračunskih deležev Občine Žiri z gibanjem proračunskih deležev večje občine, Občine Škofja Loka.

1.3. HIPOTEZE

Zaznavanje problemov je prvi korak znanstvenega dela, probleme pa pojasnujemo s hipotezami, ki pomenijo konkretizacijo teh problemov in raziskovalca usmerjajo v njegovem delu. Hipoteza mora biti zastavljena tako, da je z njeno potrditvijo ali zavrnitvijo problem mogoče rešiti.

Glede na zgoraj opisane cilje svoje naloge bom poskušal preveriti naslednji dve hipotezi:

1. Financiranje manjših občin (Občina Žiri) je v večji meri odvisno od državnih transferjev, kot je to opaziti pri večjih občinah (Občina Škofja Loka)

Preverjanje te hipoteze je deloma začeto v četrtem poglavju (4.3.), kjer so prikazani vsi prihodki po skupinah, dokončno preverjanje pa sledi v naslednjem petem poglavju (5.3.), kjer so prikazane tudi različne skupine prihodkov Občine Škofja Loka, tako da je možna primerjava obeh občin.

2. Manjše občine večji del proračunskih sredstev namenjajo vzpostavljanju osnovne infrastrukture, medtem ko večjim občinam ostaja večji del sredstev za ostale dejavnosti kot so šport, kultura,...

Tudi ta hipoteza se bo preverjala na dveh mestih naloge, prav tako v četrtem (4.4.) in petem (5.4.) poglavju, kjer je narejena primerjava večjih skupin odhodkov obeh občin.

1.4. METODE UPORABLJENE ZA ANALIZO

Za preverjanje zgoraj navedenih hipotez, bodo uporabljene naslednje metode:

1. *metoda analize relevantnih pisnih virov, strokovne literature in veljavne zakonodaje Republike Slovenije* – uporabljena je pri opredeljevanje pojmov in teoretičnih izhodišč lokalne samouprave in financiranju le-te (uporabljena v 2. in 3. poglavju).
2. *opisna metoda* - predstavitev strokovne literature s področja financiranja lokalnih skupnosti in predstavitev vidikov različnih avtorjev s tega področja (uporabljena predvsem v 2. in 3. poglavju).
3. *študija primera* – razčlenitev proračuna po porabnikih in opazovanje gibanja deležev njim namenjenih sredstev v proračunih Občine Žiri za leta 1999, 2000 in 2001 (uporabljena v 4. poglavju).
4. *primerjalna analiza* – primerjava gibanja proračunskih deležev občin Žiri in Škofja Loka v letih 1999, 2000 in 2001 (uporabljena v 5. poglavju).

2. LOKALNA SAMOUPRAVA IN PRORAČUN

Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben del javnih zadev lokalnega značaja z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Predstavlja posebno avtonomno sfero, ki je temelj vsakega demokratičnega sistema (Vlaj, 1998: 362).

Temeljne značilnosti, ki lokalno samoupravo ločujejo od državne uprave, za katero je značilna hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so: avtonomija, samostojnost, decentralizacija ter zavest prebivalcev lokalne skupnosti o povezanosti, skupnih interesih in potrebah, ki jih uresničujejo na neprisiljen način. Temeljni elementi, ki določajo lokalno samoupravo so: teritorialni, funkcionalni, organizacijski, finančni in pravni element:

- *teritorialni element lokalne samouprave*: lokalne skupnosti so fizično prostorsko določene in ločene. Ta element je pomemben predvsem z vidika povezanosti prebivalcev na določenem ozemlju in njihove pripadnosti skupnosti, ter z vidika velikosti lokalne skupnosti in značilnosti ozemlja. Zavest o pripadnosti neki skupnosti se ne vzpostavi z zakonsko regulacijo lokalne skupnosti ampak se vzpostavlja postopoma in brez zunanjih direktiv. Velikost lokalne skupnosti naj bi bila takšna, da zagotavlja dovolj sredstev za učinkovito delovanje mreže javnih služb in dovolj majhna da omogoča participacijo prebivalcev v javnem življenju (Vlaj, 1998: 179-188). Značilnost teritorija v manjši meri vpliva tudi na oblikovanje lokalnih skupnosti, saj naj bi bile občine na ruralnih območjih manjše, na oblikovanje večjih občin pa naj bi vplivala tudi urbanizacija in specifične potrebe v mestih.
- *funkcionalni element lokalne samouprave*: predstavlja določeno delovno področje nalog, ki izražajo skupni interes prebivalcev nekega teritorija, gre za zadeve, ki se nanašajo izključno na prebivalce skupnosti ter se izvajajo samostojno in v odgovornosti lokalne skupnosti, država pa lahko z zakoni prenese v izvajanje lokalnim skupnostim tudi nekatere svoje naloge, za izvajanje katerih bi morala zagotoviti tudi sredstva, vendar pa temu vedno ni tako, saj načelo **koneksitete** (kdor prenese naloge na drugega je dolžan izvajanje le-teh tudi financirati) ni vedno izvajano dosledno.

- *organizacijski element lokalne samouprave*: gre za organizacijo javnih služb namenjenih izpolnjevanju nalog javnega interesa; volitev predstavniških teles in županov lokalnih skupnosti, kot organov z nalogo odločanja v imenu ljudstva.
- *finančni element lokalne samouprave*: ta element predstavlja materialno podlago delovanja lokalnih skupnosti, s tem elementom si skupnost tudi zagotavlja finančno avtonomijo, ki je sestavljena iz treh vidikov. Prvi, ki določa stopnjo avtonomnosti je zadostnost finančnih virov, drugi predstavlja samostojno razpolaganje z lastnimi finančnimi sredstvi, tretji pa se kaže v pridobivanju finančnih sredstev iz lokalnih virov, katerih pridobivanje v okviru zakonskih določil določijo lokalne skupnosti same. Glede na različno stopnjo ekonomske razvitosti lokalnih skupnosti nekaterim skupnostim lastna finančna sredstva ne zadoščajo, zato prejemajo dopolnilna sredstva iz državnega proračuna. Več kot je te nazadnosti lastnih sredstev občin v neki državi, manjša je avtonomija lokalnih skupnosti napram državi.
- *pravni element lokalne samouprave*: lokalna skupnost ima lastnosti pravne osebe.

Ureditev lokalne samouprave v posameznih državah se razlikuje po obsegu pristojnosti, ki jih imajo lokalne skupnosti, po strukturiranosti in razmerjih do države. Večji obseg pristojnosti, ki pomeni višjo stopnjo lokalne samouprave, naj bi pogojeval njeno strukturiranost, ki je običajno povezana tudi z velikostjo ozemlja (Kuhelj, 1996: 209).

Načini in oblike odločanja v lokalni samoupravi se med državami in znotraj njih močno razlikujejo. V evropskem prostoru poznamo dve temeljni konceptiji lokalne samouprave:

- *kontinentalna* (načelo decentralizacije) – v teh državah lokalne skupnosti predstavljajo skupnost prebivalcev, ki zagotavlja organizacijo javnih služb;
- *britanska* (lokalna samouprava kot izvorna institucija) – v teh državah se lokalna skupnost z posameznikom kot organskim delom skupnosti posebej ne ukvarja, njena primarna naloga je zagotavljanje organizacije javnih služb.

Glede strukture pa lokalne samouprave ločimo na:

- enonivojske: vsebujejo samo ožje lokalne skupnosti (občine);
- večnivojske: vsebuje tudi širše lokalne skupnosti (okrožja, okraje, pokrajine,...).

Lokalna samouprava je danes v vseh sodobnih državah urejena z zakonodajo. Največkrat jo opredeljuje že ustava, ki jo določa le v širšem okviru, natančneje pa jo določajo zakoni in podzakonski akti.

V Sloveniji je lokalna samouprava določena v Ustavi Republike Slovenije v 5. poglavju (poglavje: Samouprava) členu od 138 do 145 in v Zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1993.

Lokalna samouprava je torej pravno-sistemska institucija, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti. Lokalna samouprava daje lokalnim skupnostim kot glavnemu subjektu tega pojma pravico, da izpolnjuje potrebe ljudi v javnem interesu. Tako lahko ljudje sodelujejo pri reševanju njihovih skupnih problemov in sicer z sredstvi zbranimi v okviru določene lokalne skupnosti – lokalne takse, davki, pristojbine in če je potrebno tudi z državnimi viri.

Sodobno usmeritev evropske in s tem tudi slovenske lokalne samouprave določa tudi *Evropska listina lokalne samouprave*, ki določa, da je pravica do lokalne samouprave eno od ključnih demokratičnih načel. V veljavo je stopila 1. septembra 1988, v Republiki Sloveniji pa 31. marca 1997. Po tej listini se lahko pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, na lokalni ravni uresničuje najbolj neposredno. Lokalna samouprava po tej konvenciji označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v interesu lokalnega prebivalstva.

V tej listini eno temeljnih načel uspešne lokalne samouprave predstavlja **načelo subsidiarnosti**. Poleg načela *dekoncentracije* (prenos avtoritete z ene ravni upravne hierarhije na nižjo, ki je prostorsko oddaljena od centra) in načela *decentralizacije* (določena oblika samouprave za teritorialne enote) predstavlja načelo subsidiarnosti zelo pomemben vidik v odnosih med teritorialnimi ravnmi v določeni državi (Brezovšek, 1997, 186).

Osnovna ideja na kateri temelji to načelo je, da lahko politična oblast intervenira le v primeru in obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, od posameznika do družine, lokalne skupnosti do različnih večjih razvrstitev, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb. Načelo subsidiarnosti ima različne definicije. Kot načelo socialne organizacije pomeni, da višja oblast, predvsem država, lahko intervenira samo v obsegu, v katerem je nižja oblast pokazala ali dokazala svojo nezmožnost. Drugi pomen subsidiarnosti pa predstavlja idejo pomoči, kar pomeni, da mora močnejša višja raven nuditi pomoč nižji šibkejši ravni pri opravljanju njenih nalog (Vlaj, 1998: 298).

Listina govori tudi o finančni plati izvrševanja nalog lokalne oblasti. Sredstva za izvrševanje teh nalog lahko lokalne oblasti zbirajo v obliki davkov ali subvencij, zagotovljena pa mora biti finančna solidarnost oziroma sistem izravnave s strani države, da lahko zavaruje tiste, ki so finančno šibkejši.

Država, ki podpiše in ratificira Evropsko listino lokalne samouprave, se zaveže, da bo upoštevala dve tretjini njenih določb (dvajset od tridesetih), ki jih listina označuje kot najpomembnejše. Ta stopnja zavezanosti do spoštovanja listine daje državam dovolj svobode, da lahko ohranijo specifičnost v svoji notranji ureditvi.

Po opredelitvi lokalne samouprave si pogledjmo še definicijo že večkrat omenjenega pojma lokalne skupnosti.

Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki je nastala z naselitvijo in družbenim povezovanjem ljudi na nekem določenem ozemlju. Lokalne skupnosti so nastale s povezovanjem več med seboj povezanih naselji in so starejše od države. Ta je nastala s povezovanjem večjega števila lokalnih skupnosti na nekem širšem ozemlju (Grad, 1998: 13). Pojem lokalna skupnost je pojem za katerega obstajajo številne opredelitve, večina piscev pa se strinja, da lokalno skupnost sestavljajo naslednji bistveni elementi:

- določeno ozemlje,
- ljudje, ki živijo na tem ozemlju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb,
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Šmidovnik, 1995:17).

Ti elementi so sestavni del vsake lokalne skupnosti, te pa se med seboj razlikujejo po vsebini, obliki in obsegu zgoraj opisanih elementov.

Stane Vlaj lokalno skupnost definira takole:

»Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna. Imamo skupnosti na zelo majhnem ali na zelo velikem prostoru. Drugi element lokalne skupnosti so ljudje, ki jih v skupnost povezujejo potrebe. Zadovoljevanje teh potreb zahteva določene dejavnosti, njihovo izvajanje pa je pogoj za nastanek določene organizacijske strukture.«(Vlaj, 1998)

Pristojnosti lokalnih skupnosti v Sloveniji razvršča Virant po petih glavnih funkcijah: servisna funkcija, gospodarjenje z infrastrukturo, pospeševalna funkcija, prostorska in regulativna funkcija (Virant, 1997:204). *Servisna funkcija* se izraža v zagotavljanju gospodarskih in

negospodarskih lokalnih javnih služb, z njo je povezana *funkcija gospodarjenja z lokalno infrastrukturo*, tudi ta je tako kot prva namenjena izvajanju lokalnih služb, *pospeševalna ali razvojna funkcija* usmerja razvoj občine na njenem območju, pospešuje razvoj gospodarskih dejavnosti, turizma, kmetijstva, varstva okolja in negospodarskih dejavnosti. Pospeševalnih ukrepov je več, najpomembnejši pa je seveda finančni. S *funkcijo prostorskega urejanja* v skladu z zakoni občina določa namembnost občinskega prostora in razmešča dejavnosti v prostoru, kar vpliva tudi na razvoj. *Regulativna funkcija* pa predstavlja urejanje pravnih razmerji na območju občine.

Lokalna skupnost je torej neko določeno ozemlje, na katerem živijo ljudje s skupnimi potrebami. Zaradi teh potreb se povezujejo v skladu z nekim skupnim interesom za njihovo zadovoljevanje na njim ustrezen skupen način.

Lokalne skupnosti so sicer podrejene ustavi in zakonom države, kateri pripadajo, znotraj teh predpisov pa so svobodne, predvsem v zadevah lokalnega značaja.

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost, razvita iz zgodovinsko nastale lokalne skupnosti (naselja ali več naselji skupaj). Lokalna skupnost v obliki občine pridobi določen pravni položaj v neki širši skupnosti.

Občine, kot osnovne oblike lokalne samouprave, so se razvile iz težnje po večji funkcionalnosti in učinkovitosti že v srednjeveških mestih od 12. stoletja dalje, ko so mesta dobivala mestne pravice. Ta srednjeveška mesta so bili trgovski in obrtniški centri, zato so se borili za pravice, ki naj bi jim omogočale samostojno izvajanje teh dejavnosti.

Skromnejši zametki lokalne samouprave so nastajali tudi na vaškem podeželju – to je bila vaška samouprava, ki se je razvijala na skupnih gospodarskih potrebah takratne podložniške vasi (Šmidovnik, 1995: 63).

Na območju Slovenije so ob začetku uvajanja sodobne lokalne samouprave v 19. stoletju delovale vaške in mestne občine, okraji in kresije. Prvi zakon o občinah je iz leta 1849, s katerim avstrijska oblast uvede občine tudi na našem ozemlju. Vendar pa je bil ta zakon le začasen in je določal skupnostim samoupravo glede upravljanja občinskega premoženja, glede skrbi za varnost ljudi in njihovega premoženja, glede skrbi za občinske ceste in poti, glede živilskega izvora, glede zdravstvene policije in nekaterih drugih zadev (Šmidovnik, 1995: 148).

Leta 1862 je bil sprejet okvirni državni zakon o občinah, ki je veljal vse do razpada Avstro-Ogrske leta 1918. Po tem zakonu so občine skrbele za občinske finance ter javno varnost

zlasti na področju zdravja, čistoče ulic in potokov, obrambe pred požari, vzdrževanje občinskih zgradb, lokalnih poti, mostov, vodnjakov, nadzor meja, preskrbo z hrano itd. (Grad, 1996: 382). Lokalna samouprava je imela v tem obdobju močan položaj, na kar kaže tudi dejstvo, da so imele občine voljeno predstavniško telo, izvršilni organ in lastne vire dohodkov. Volitve so bile javne po načelu relativne večine, volili pa so lahko le polnoletni moški - prebivalci občine.

Kot enotne lokalne samoupravne skupnosti so občine in okraji obstajali tudi v Kraljevini SHS. Prvi jugoslovanski zakon o občinski samoupravi je bil zakon o okrajih in občinski samoupravi iz leta 1922 (Šmidovnik, 1995:151). 1929 leta kralj s posebnim zakonom razreši vse občinske uprave oziroma izvoljene organe občin, država se razdeli na banovine. Zakon o občinah iz leta 1933 je zopet vzpostavil sistem volitev občinskih organov, določil je tudi minimalno kvoto prebivalstva (3000 prebivalcev), ki jo mora imeti občina, kar je povzročilo veliko združevanje občin. Na območju takratne Slovenije se je število občin zmanjšalo iz 1241 na 469 novih občin.

Sistem jugoslovanske občine je bil mešanica nemškega in francoskega modela lokalne samouprave. Nemški vpliv se je kazal v posebnem režimu mestne samouprave, francoski pa v močnem nadzoru države in v velikih individualnih pooblastilih župana.

V Federativni Ljudski Republiki Jugoslaviji je Zakon o ljudskih odborih leta 1946 določil ljudske odbore za temeljne organe državne oblasti, ki se oblikujejo na krajevni, mestni, okrajni in okrožni ravni. Leta 1955 pride do uvedbe komunalnega sistema, kjer postane temeljna družbeno-ekonomska celica občina, hkrati pa predstavlja tudi temeljno enoto državne oblasti, saj ji je bilo naloženo izvajanje večine državnih predpisov (Ribičič, 1994:35). Država je komuno obremenila do tolikšne mere, da je ta docela spremenila svojo teritorialno in funkcionalno podobo. Občine so tako postale premajhne za izvajanje vseh svojih nalog, zato so postajale vse večje. Ker so bile preobremenjene z opravljanjem državnih nalog, so začele zanemarjati opravljanje nalog lokalne samouprave in se odtujevati od prebivalcev, kar so poskušali kasneje omiliti z uvedbo krajevnih skupnosti.

Krajevne skupnosti so bile nadomestek za samoupravne občine, vendar pa je bila njihova ureditev preohlapna in preveč neopredeljena, saj so se v največji meri financirale same s samoprispevki državljanov preko referendumskih odločitev, kar pa ni zadoščalo niti za najbolj nujne potrebe občin.

Komunalni sistem je bil nekaj, kar je bilo vmes med državno upravo in lokalno samoupravo, saj je bilo upravljanje njihovih zadev med seboj pomešano, in ni bilo jasno kaj je bilo državno in kaj lokalno, bilo ni niti delitve na lastne in prenesene naloge občin (Šmidovnik, 1995: 154).

Leta 1991 je Ustava republike Slovenije zagotovila lokalno samoupravo. Po novi ustavi se občina ustanovi z zakonom po predhodno opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev določenega območja.

V Republiki Sloveniji je ustanavljanje občin določeno v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS). Občina naj bi po tem zakonu imela najmanj 5000 prebivalcev, zaradi geografskih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, pa jih sme imeti tudi manj. Sposobna mora biti zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Zagotoviti mora: osnovno (prej osemletno zdaj devetletno) šolanje, primarno zdravstveno varstvo občanov, preskrbo z življenjskimi potrebščinami, komunalno opremljenost, poštno storitve, finančne storitve, hranilnice ali banke, knjižnico, prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (ZLS, člen 13).

Občine na splošno opravljajo tri vrste nalog:

- *zadeve lokalnega pomena*: naloge, ki jih občine same določijo v okviru svoje ustavne avtonomije – to je vsaka zadeva, ki je skupna za prebivalce v lokalni skupnosti, pa ni po ustavi in zakonu v pristojnosti države,
- *lokalne zadeve*: naloge, katere občinam z zakoni določi država (te naloge občine izvajajo v svoji lastni pristojnosti kot svoje naloge),
- *prenesene naloge državne uprave*: te naloge država prenese na občine, opravljajo jih občinski organi pod nadzorom državnih organov, financirane so od države. (Šmidovnik, 1995:73)

Naloge slovenskih občin so natančneje določene v Zakonu o lokalni samoupravi v 21. členu:

- upravljanje občinskega premoženja,
- omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine,
- ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
- urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe,
- pospeševanje služb socialnega skrbstva, služb za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, služb za socialno ogrožene, invalide in ostarele,
- skrb za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanje drugih dejavnosti varstva okolja,
- urejanje in vzdrževanje vodovodnih in energetskega komunalnih objektov,

- pospeševanje vzgojno izobraževalne, informacijsko dokumentacijske, društvene, turistične, kulturne in drugih dejavnosti,
- pospeševanje razvoja športa in rekreacije,
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti, rekreacijskih in drugih javnih površin,
- opravljanje nadzora nad krajevnimi prireditvami,
- organizacija komunalno-redarstvene službe in skrb za red v občini,
- skrb za požarno varnost in organizacija reševalne pomoči,
- organizacija pomoči in reševanja za primere elementarnih in drugih nesreč,
- organizacija opravljanja pokopališke in pogrebne službe,
- določanje prekrškov in denarnih kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine,
- sprejemanje statuta občine in drugih splošnih aktov,
- organizacija občinske uprave,
- urejanje drugih lokalnih zadev javnega pomena.

Premoženje občine je eden od dveh lastnih virov, iz katerih se financira občina. Druge lastne vire predstavljajo davki in delež dohodnine. Občina pa se financira še iz drugih virov, ki prihajajo s strani države, to pa so: državna finančna izravnava, zadolžitve in dodatna sredstva, vendar le v primeru gospodarsko slabše razvite občine, če le-ta izpolnjuje z zakonom opredeljena merila za pridobitev takšnih dodatnih sredstev. Financiranje občin je v Republiki Sloveniji urejeno z Zakonom o financiranju občin (UL 80/94) iz leta 1994 ter z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (UL 56/98).

Temeljni akt občine je statut občine, ki vsebuje splošne določbe, opredeljuje naloge občine, organe občine, njene krajevne skupnosti, sodelovanje občanov pri odločanju v občini, občinske javne službe, njeno premoženje in financiranje, splošne in posamične akte občine, varstvo občine v razmerju do države in širših lokalnih skupnosti ter nadzor nad zakonitostjo dela občinske uprave.

Organi občine so: občinski svet, župan, nadzorni odbor.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Svet sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, različne plane razvoja, proračun in zaključni račun, daje soglasja k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino, voli člane

občinskih odborov in podžupana, nadzoruje delo župana in podžupana ter delo občinske uprave.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Nadzoruje razpolaganje s premoženjem občine, namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev, finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. (ZLS, člen 32.). Njegove člane imenuje občinski svet, vendar ne smejo biti hkrati tudi člani občinskega sveta, občinski uradniki ali drugi javni uslužbenci.

Župan predstavlja in zastopa občino. Občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun občine in zaključni račun občine, odloke in druge akte ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta (ZLS, člen 33). Župan je tudi predstavnik in vodja občinske uprave, katere delo pa neposredno vodi tajnik občine (ZLS, člen 49). Voljen je na neposrednih in demokratičnih volitvah.

Občinski odbori se lahko v občini organizirajo kot pomožno telo občinskega sveta, in mu predlagajo odločitve, ki so v njegovi pristojnosti, usmerjajo delo občinske uprave in nadzorujejo delovanje občinskih javnih služb.

Občani lahko poleg posrednega sodelovanja v odločanju prek predstavnikov v občinskem svetu, sodelujejo tudi neposredno in sicer v treh oblikah: *zbor občanov*, *referendum* in *ljudska iniciativa* (ZLS, člen 44).

Zakon o lokalni samoupravi (člen 26) v Sloveniji predvideva tri vrste občin:

- **navadne** – občina mora izpolnjevati zgoraj opisane pogoje za ustanovitev občin;
- **mestne** – občina mora izpolnjevati posebne pogoje in strožje kriterije v kakovostnem in kvantitativnem pogledu (najmanj 20.000 prebivalcev, najmanj 15.000 delovnih mest, občina je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja);
- **občine s posebnim statusom** – to so lahko občine na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko degradiranih in razvojno šibkih območjih.

Glede velikosti občin in števila njenega prebivalstva ni nekega merila, kar kaže na to, da so se občine razvijale glede na potrebe prebivalstva na njihovih območjih. Razlike v velikosti obstajajo tako med državami (v evropskem prostoru je sicer v večini občina majhna) kot v državah samih. Tudi v Sloveniji so velike razlike med občinami, ne samo glede velikosti ali števila prebivalstva, ampak tudi glede delovanja občin in potreb ljudi v različnih občinah.

Naloga se ukvarja s financiranjem občin, zato naj predstavim še najpomembnejši pojem za razumevanje te teme – proračun.

Proračun je programsko - finančni načrt države ali lokalne skupnosti, kjer se načrtuje vnaprejšnji obseg prihodkov in odhodkov, v Sloveniji praviloma za obdobje enega koledarskega leta (1. januarja do 31. decembra). Ta načrt je urejen z zakonskimi in podzakonskimi akti.

Proračun je eden od ključnih orodij vsake države oziroma njenega parlamenta, ter s tem tudi demokracije nasploh (Bučar, 1969: 757).

Država skuša s svojim proračunom vzdrževati pravilno ravnotežje med razpoložljivim narodnim dohodkom in javnimi izdatki. Skrbi za zagotovitev sredstev za izvajanje nalog, ki po njenem mnenju zahtevajo državna sredstva.

Proračun je torej specifičen, periodičen instrument države ali lokalne skupnosti, ki na podlagi ocen in napovedi predvideva višino javnih dohodkov ter na tej podlagi razporeja izdatke po posameznih namenih znotraj določenega proračunskega oziroma fiskalnega obdobja.

Uspešnost ter skladnost proračuna v tekočem fiskalnem obdobju temelji na realnih ocenah in napovedih, na katerih potekajo faze oblikovanja, sprejemanja in učinkovitega izvrševanja.

Proračun lahko opredeljujemo v štirih različnih dimenzijah. Kot politični instrument, upravljavsko-administrativni instrument, ekonomski instrument in proračun kot računovodski instrument:

- *politični vidik* – ker se med sprejemanjem sodobnega proračuna izvaja selekcija številnih interesov in želja ter se odmerja višina finančnih sredstev za njihovo izvajanje je to politični proces, proračun pa politični instrument. Proces sprejemanja proračuna odraža poleg političnih razmerji tudi širša družbena razmerja, v določeni meri tudi zgodovino in tradicijo določene države oziroma lokalne skupnosti;
- *upravljavsko-administrativni vidik* – proračun določa načine in sredstva za uresničevanje sprejetih javnih politik, določa pričakovane stroške in poskuša doseči čim večjo raven učinkovitosti pri doseganju zastavljenih ciljev. Glede na dejstvo, da so vladni prihodki praviloma nižji od zelenih izdatkov, je glavna naloga vsake proračunske odločitve, da ugotovi, če je dobrobit nekega vladnega trošenja večji kot bi bil ob trošenju pri odločitvi za neko drugo, alternativno možnost;

- *ekonomski vidik* – proračun kot ekonomski instrument določa stopnjo razvoja neke države oziroma skupnosti. Proračun izvaja redistribucijo bogastva znotraj nacionalnega gospodarstva, vpliva na gospodarsko rast, investicije, zadolževanje in javni dolg, nivo brezposelnosti, inflacijo ter makroekonomsko stabilnost. Ekonomski vidik predstavlja proračun kot načrt financiranja za določeno obdobje.

Proračun s prerazporejanjem sredstev tudi določa ravnotežje moči v državi. Medtem ko nekatere vladne politike prinašajo prednosti določenim skupinam prebivalcev, prinašajo druge politike ugodnosti drugim skupinam prebivalstva. Zato je sprejemanje proračuna velikokrat močno politično zaznamovano (saj gre za delitev politične in druge moči) ob zanemarjanju ekonomskih in makroekonomskih kriterijev;

- *računovodski vidik* – proračun kot instrument nadzora nad vladnimi prihodki in odhodki. Proračun predstavlja predvideno in dovoljeno trošenje vlade, kar pa se v modernih državah vse težje nadzira. Veliko institucij in programov se financira na način, katerega je nemogoče nadzorovati. Te aktivnosti so »naravno« oziroma »umetno« nenadzorljive. Med prve spada plačilo obresti za javni dolg, plačila raznih ugodnosti socialnega zavarovanja, plačila pokojnin... »Umetno« nenadzorljive pa so postavke, katere morajo biti financirane s strani države, vendar država nima direktne kontrole nad tem financiranjem. V to skupino se uvrščajo sredstva za zaključitev nedokončanih projektov in sredstva za plačila določenim zavodom (pokojninskim, zdravstvenim,...) (Ferfila, Leloup, 1999, 177-179).

Glede na različne vidike in številne funkcije sodobnih proračunov, so pri formulaciji, sprejemanju, izvrševanju, poročanju in nadzoru pomembna določena proračunska načela, s katerimi se lahko zagotovi udeležba javnosti pri vodenju državnih zadev in odgovornost državnih organov, da delajo samo tisto, kar je predvideno in financirano s strani državnega proračuna.

Za proračun veljajo naslednja načela (Ferfila, Leloup, 1999, 195-196):

1. *Načelo proračunske enotnosti* – vsi prihodki in odhodki morajo biti zajeti v enem samem splošnem aktu,
2. *Načelo proračunske popolnosti* – vsi zneski prihodkov in odhodkov morajo biti določeni v kosmatih zneskih,
3. *Načelo proračunske preglednosti* – zahteva se določena mera specificiranosti sredstev proračuna. Glede na to razčlenitev se proračun deli na splošni in posebni del,

4. *Načelo proračunske točnosti oziroma stvarnosti* – višine proračunskih prihodkov in odhodkov naj bi bile določene čim bolj točno, kar bi zmanjšalo neskladnost z proračunom in njegovo dejansko realizacijo,
5. *Načelo proračunske specializacije* – nanaša se na razmerja med sprejetimi proračunskimi odločitvami ter njihovim konkretnim izvrševanjem s strani proračunskih uporabnikov. Ti naj bi odobrena sredstva trošili le v predhodno sprejete namene, do proračunsko odobrene višine ter znotraj sprejetih časovnih okvirjev,
6. *Načelo javnosti* – javnost ima možnost spremljanja posameznih procesov, odločitev, finančnih informacij, sprejetih in izvrševanih politik, prioritet, programov,... To načelo zahteva javno dostopnost oziroma javno objavo proračuna in drugih dokumentov v uradnih glasilih,
7. *Načelo proračunskega ravnotežja* – proračun naj bi bil uravnotežen, torej naj bi bili proračunski prihodki enaki proračunskim odhodkom,
8. *Načelo periodičnosti proračuna* – v našem primeru enoletnost proračuna,
9. *Načelo zakonitosti, koristnosti in konkurenčnosti ponudnikov na javnih razpisih* - vsa plačila iz proračuna morajo biti izvršena na podlagi dokumentov,
10. *Načelo državnega zadolževanja in izdajanja državnih garancij* – država se lahko za pridobivanje proračunskih sredstev zadolžuje doma ali v tujini.

Proračunski cikel ima v parlamentarnih demokracijah štiri stopnje:

1. vladna stopnja – vlada načrtuje letni proračun in predloži osnutek parlamentu;
2. parlamentarna stopnja- parlament obravnava in sprejema proračun;
3. stopnja uresničevanja, pri kateri lahko pride do določenih sprememb sprejetega proračuna;
4. naknadna kontrola.

Formalno se proračunski proces začne, ko vlada v aprilu sprejme proračunski memorandum, s katerim glede na ekonomske razmere in dokumente dolgoročnega razvoja predstavi predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto in razvojni načrt za nadaljnja tri leta. Na podlagi proračunskega memoranduma posreduje minister za finance navodila za pripravo proračuna vsem neposrednim proračunskim uporabnikom, ki pripravijo programe in finančne načrte. Minister za finance predloži vladi predlog državnega proračuna za prihodnje leto do 15. septembra. Vlada sprejme predlog državnega proračuna in ga skupaj z proračunskim memorandumom predloži državnemu zboru do 01. oktobra. S tem se prične

parlamentarna faza sprejemanja proračuna, ki naj bi trajala najdlje do začetka naslednjega leta, v nasprotnem primeru je potrebno uvesti sistem začasnega financiranja, kar pomeni, da se financiranje izvaja na podlagi proračuna za prejšnje proračunsko leto. S predlogom proračuna predloži vlada še program prodaje finančnega in stvarnega premoženja, predloge finančnih načrtov za prihodnje leto Zavoda za zdravstveno zavarovanje in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v delu obveznega zavarovanja), predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev proračuna, načrt delovnih mest in načrt nabav za državne organe. Pri sprejemanju proračuna je državni zbor omejen pri dajanju predlogov za povečanje izdatkov proračuna, saj morajo ti obsegati tudi predloge za povečanje prejemkov ali zmanjšanje drugih izdatkov v isti višini, pri čemer ne smejo biti v breme proračunske rezervacije ali v breme dodatnega zadolževanja.

Na področju sprejemanja proračuna je v zadnjih letih prišlo do pomembne spremembe z uvedbo sprejemanja proračuna za dve leti in ne več za eno leto kot doslej. To naj bi pripomoglo k bolj tekočemu sprejemanju proračunov ter posledično odpravilo vzroke za potrebo po sistemu začasnega financiranja zaradi nepravočasno sprejetih proračunov.

Odnosi moči med vlado in parlamentom se izkazujejo v skoraj vseh fazah priprave proračuna. Na splošno pripada levji delež pri pripravi proračuna vladi, ki v sodelovanju z drugimi strokovnimi ustanovami pripravi podrobno strukturo proračuna, kateremu da svojo vrednost parlament, ki v parlamentarnem postopku v svojih delovnih telesih pretehta predlog in ga na koncu sprejme. Brez parlamentarnega sprejetja proračuna, ta ostane le zapis vladnih politik, ki ne bo nikoli uresničen. Proračun je pogon vseh vladnih aktivnosti, in finančno ogledalo tega, kaj vlada je, oziroma, kaj bi rada bila.

Odnos med vlado in parlamentom je največkrat predstavljen v naslednji poenostavljeni obliki: parlament določa cilje in sredstva za njihovo doseganje; vlada pripravi proračun, ki bo omogočal realizacijo zastavljenih ciljev; zakonodajalec nadzira izvajanje proračuna. Izgleda enostavno zaporedje opravljanja tehničnih nalog, vendar je v realnosti situacija mnogo bolj zapletena (Ferflila, Leloup, 1999, 180, 181).

Med državami obstajajo precejšnje razlike v postopkih na vladni stopnji, osnova za razlikovanje je centraliziranost postopka. Stanovnik deli postopke na strateško centralizirane in vodeno centralizirane. V postopku nastajanja proračuna imajo pomembno vlogo prejšnje odločitve, ki izhajajo iz zakonov in sprejetih politik in vplivajo na vrednotenje novih programov, omejujejo arbitriranje o posameznih proračunskih postavkah in zmanjšujejo intenziteto nesoglasij, za kar so Davis, Dempster in Wildavsky uporabili termin inkrementalizem (v Stanovnik, 2998:27-29).

Parlament (z izjemo vodji koalicijskih strank, ki se o pripravi predloga proračuna posvetujejo z vladnim kabinetom) vstopa v postopek oblikovanja proračuna dokaj pozno. Parlament vsako leto prejme predlog proračuna do 1. oktobra, kar pomeni, da ima na voljo za pregledovanje predloga, za predlaganje amandmajev in za sprejetje proračuna le tri mesece. Ta dokaj natrpan urnik parlamenta je tudi eden od razlogov, da proračun največkrat ni sprejet do 31. decembra. Najpomembnejši organ parlamenta v tej fazi je Odbor za proračun, prek njega pridejo do vlade vsi parlamentarni predlogi amandmajev k proračunu. Sprejet ne more biti prav noben predlog, ki ni odobren s strani Odbora. Na zasedanjih Odbora predstavniki Ministrstva za finance pojasnjuje njihove predloge proračuna in se opredeljujejo do predlaganih amandmajev na proračun.

Pomembno proračunsko pravilo je, da mora vsak amandma k proračunu, ki ruši uravnoteženost proračuna, torej ki predvideva povečano trošenje proračunskega denarja oziroma zmanjšanje količine pobranih davkov, predvideti na nekem drugem področju zmanjšanje trošenja oziroma povečanje proračunskih prihodkov. To pravilo zelo omejuje parlamentarne stranke pri dodajanju amandmajev k proračunu (Ferfila, Leloup, 1999, 235-237).

Vpliv proračuna na proračunsko in ekonomsko politiko vlade se kaže predvsem v dveh stvareh: v organizacijski moči odborov in v vlogi političnih strank oziroma njihovih voditeljev v procesih odločanja. Odbor za proračun je ključno telo v spreminjanju vladnega predloga proračuna, in lahko prejme v enem letu tudi do 500 amandmajev k predlogu proračuna, sprejetih pa je le 10 do 20 amandmajev, večina teh pa je predlagana s strani članov parlamenta, ki pripadajo vladnim strankam. Le redko se zgodi, da je sprejet amandma predlagan s strani opozicije, kljub temu pa so pripadniki opozicijskih strank prepričani, da je vseeno pomembno predlagati amandmaje in o njih razpravljati, čeprav se vnaprej ve, da je možnosti za njihovo sprejetje malo. Potencialni vpliv parlamenta na proces sprejemanja proračuna je tudi zaslišanje predstavnikov vlade o njihovih odločitvah pri predlogu proračuna, ki se izvajajo na parlamentarnih sejah. Vendar je ta vpliv bolj ali manj omejen, saj parlament in parlamentarni odbori nimajo dovolj strokovnega osebja in sodelavcev, kateri bi jim lahko v tej fazi pomagali. Glede vpliva parlamenta na proces sprejemanja proračuna lahko ugotovimo, da ima v tem procesu parlament skromen vpliv napram vladi, predvsem zaradi močnega položaja Ministrstva za finance v celotnem procesu (Ferfila, Leloup, 1999, 238-240).

V Sloveniji nimamo integralnega proračuna kot je značilen na primer za Združene države Amerike, ki bi vključeval vse javno finančne prihodke in odhodke na državnem nivoju. Zunaj

državnega proračuna je pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ki predstavlja približno tako veliko trošenje kosmatega družbenega proizvoda kot proračunska poraba. Potem so še občinski proračuni, ki pa so bistveno manjši kot pred reformo lokalne samouprave, ter razni namenski tolarji in samoprispevki, ki prav tako niso vključeni v državni proračun (Ferfila, Leloup, 1999,182).

Kot zanimivost lahko na tem mestu predstavim največje porabnike državnega proračuna Republike Slovenije. Na prvem mestu je *Ministrstvo za finance*, ki je skupaj z različnimi uradi in upravami leta 1996 porabilo kar 35,3 odstotkov vseh proračunskih sredstev. Vendar pa je potrebno omeniti, da gre v primeru tega ministrstva v veliki meri zgolj za transferje drugim porabnikom, kot so Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, plačilo domačih in tujih obresti, odplačilo glavnice domačega in tujega dolga, transferji občinam, investicijska sredstva za izgradnjo avtocest... Drugi največji proračunski porabnik je *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve*, ki porabi 19,1 odstotka proračunskih odhodkov za leto 1996. Tudi pri tem gre v največji meri za socialne transferje končnim porabnikom. Na tretjem mestu pa je *Ministrstvo za šolstvo in šport* (17,5 odstotkov proračunskih odhodkov za leto 1996), ki pa prejeta proračunska sredstva namenja večinoma za plače, materialne stroške in amortizacijo institucij osnovnega, srednjega in visokega šolstva ter za socialne transferje, dotacije in plačila storitev javnim zavodom. Ta tri ministrstva so leta 1996 iz državnega proračuna torej izčrpala kar 71,9 odstotkov vseh proračunskih odhodkov.

Na splošno gre pri proračunskih odhodkih za tri vrste sredstev. Največjo skupino predstavljajo tekoči odhodki, ki predstavljajo nekaj več kot 88 odstotkov vseh proračunskih odhodkov (največji del tekočih odhodkov predstavljajo plače zaposlenim v vladnih in drugih neprofitnih organizacijah, sledijo pa jim socialni transferji). Drugo, manjšo skupino stroškov predstavljajo investicijski odhodki (okrog 11 odstotkov vseh proračunskih odhodkov), v največji meri so to sredstva za gradnjo novih oziroma popravila starejših objektov (cest, avtocest, vladnih prostorov in opreme,...). Zadnjo najmanjšo skupino odhodkov pa v najmanjši meri z slabim odstotkom vseh odhodkov predstavljajo proračunske rezerve (Ferfila, Leloup, 1999, 202).

S potekom proračunskega leta je potrebno ugotoviti, kako je bil proračun izvršen. To se ugotavlja z zaključnim računom proračuna. Zaključni račun se sprejema po istem postopku kot proračun in je prav tako sestavljen iz splošnega in posebnega dela:

- v **splošnem delu** so podatki o skupno doseženih prihodkih in skupno porabljenih sredstvih v preteklem obdobju, podatki o presežku ali primanjkljaju, bilanca o izvršitvi proračuna in način kritja proračunskega primanjkljaja;

- v **posebnem delu** pa je podrobnejša razčlenitev izdatkov. Tu so v okviru glavnih postavk izdatki razčlenjeni po nosilcih, porabnikih in točnih namenih.

Slovenija je v primerjavi z ostalimi mladimi državami srednje Evrope (Hrvaška, Madžarska, Češka, Slovaška, Poljska) glede makroekonomskih kazalcev v dokaj zavidljivem položaju, do katerega jo je gotovo pripeljala tudi svojstvena proračunska politika, katero opredeljujejo naslednje značilnosti.

Prvi dejavnik, ki opredeljuje uspešno fiskalno politiko, je velikost javnega sektorja in velikost vlade in državno fiskalno ravnotežje, ki se ocenjuje glede na proračunske primanjkljaje in zunanje zadolževanje. Slovenija je imela sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja javni sektor večji od primerljivih držav, vendar pa je imela izrazito manjši vladni sektor in se ji je kot eni redkih držav uspelo izogniti proračunskim primanjkljajem, ki bi povečevali javni dolg.

Pomemben dejavnik je tudi politična kultura v Sloveniji. Slovenija se je uspela izogniti nasilnemu divjanju, ki je v devetdesetih letih zajelo področje Balkana. Za razliko od večine sosed pa je tudi vedno sprejemala načela tržne ekonomije in trgovanje z zahodom, seveda v okvirjih sistema z zapuščino bivšega komunizma.

Slovenija je bila med prvimi tranzicijskimi državami, ki je uspela dosežati rast bruto domačega proizvoda, saj je od leta 1993 ta vedno okrog 3 odstotkov.

Sloveniji je v tem času v veliki meri pomagala tudi konzervativna denarna politika, ki je vzdrževala uravnotežene proračune in se je izogibala visokemu zunanjemu zadolževanju. Majhna stopnja zadolževanja je Sloveniji tudi pomagala, da je delovala v neodvisnosti od Mednarodnega denarnega sklada in Svetovne Banke.

Kljub vsem tem uspehom pa se Slovenija ni takoj uspela spopasti s prehodom iz regionalne ekonomije v državno ekonomsko politiko. V tem obdobju se je Slovenija spopadala z novo nastalimi težavami. Največjo skrb vladi povzroča sklad za pokojnine, ki iz leta v leto raste in mu težko določimo kakršnokoli mejo glede te rasti. Inflacija predstavlja že dalj časa izziv slovenski politiki, čeprav se je ta drastično znižala v primerjavi z desetletjem nazaj. Trenutno ostaja nekaj pod 10 odstotki, vendar bi jo morali za doseganje ekonomskega potenciala še znižati. Tudi stopnja brezposelnosti predstavlja podoben odstotek kot inflacija. Ta odstotek sicer ni pretirano visok, zaskrbljujoča pa je struktura iskalcev zaposlitve, saj je skoraj polovica brezposelnih starejših od 40 let, demografski trendi pa kažejo, da se bo njihovo število v prihodnje še povečevalo.

Slovenijo mučijo tudi težave pri pobiranju davkov in visoka stopnja »sive ekonomije«, ki naj bi po ocenah pred nekaj letih predstavljala okrog 25 odstotkov bruto domačega proizvoda (Ferfila, Leloup, 1999, 220-224).

Ob vstopu v Evropsko unijo se Slovenija še vedno sooča z vrsto neprijetnih proračunskih vprašanj kot so privatizacija, pokojninska reforma in politike, ki zadevajo inflacijo in nezaposlenost. Po obsegu institucionalnih kapacitet, potrebnih za reševanje teh problemov, je Slovenija nekje med starimi in novimi članicami Evropske unije: je naprednejša kot ostale države, ki so pravkar vstopile v unijo, vendar še vedno prilagaja procese in politike, da bi ujela večino starejših članic Evropske unije.

Vsa zgoraj opisana načela se na podoben način kot na državni proračun nanašajo tudi na lokalne proračune, saj se občinski proračun pripravlja in sprejema s podobnim postopkom kot državni, se tudi. Na podlagi obvestila o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna, ki ga poda ministrstvo za finance, pripravi občinski organ za finance navodilo za pripravo občinskega proračuna, ki ga skupaj s temeljnimi izhodišči pošlje neposrednim proračunskim uporabnikom, da pripravijo svoje finančne načrte. Župan predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna Državnemu zboru. V 30 dneh po sprejemu občinskega proračuna pa ga predloži ministrstvu za finance.

3. FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI V SLOVENIJI – ZAKONSKA UREDITEV

Javne finance so področje ekonomije, ki se ukvarja s proučevanjem dohodkov in izdatkov države in drugih subjektov javnega sektorja. Cilj finančnega odločanja države je predvsem zadovoljevanje javnih potreb.

Javne finance danes na splošno opravljajo tri osnovne funkcije:

- *alokacijska ali premestitvena* funkcija – s tem se opravlja razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin in nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin;
- *prerazdelitvena* funkcija – s to se popravljajo tržni izidi tako, da se prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim;
- *stabilizacijska* funkcija ali uravnovešanje delovanja gospodarstva – sledenje določenim makroekonomskim ciljem, kot so nizka brezposelnost, visoka gospodarska rast, nizka inflacija,...

Po Žibertu finančna teorija zagovarja štiri načela trošenja javnih sredstev. *Prvo je načelo splošne koristnosti javnih izdatkov.* Ti naj ne bi služili izključnim koristim posameznikov, posameznim slojem družbe ali interesnim skupinam, pač pa naj bi bili v korist vsega prebivalstva. *Drugo je načelo največje družbene koristi* oziroma načelo ekonomičnosti, kar pomeni, da se skuša z razpoložljivimi sredstvi doseči čim večjo korist oziroma učinek. Pri uresničevanju tega načela so velikega pomena primerjalne analize stroškov in učinkov. *Tretje je načelo sorazmerja med dajatvijo in proti-dajatvijo,* to pomeni, da so prispevki prebivalcev določene skupnosti v vrednostnem sorazmerju s tem, kar jim ta skupnost nudi s svojimi službami. Merilo za vrednotenje upoštevanja tega načela je mejna koristnost – koristnost sredstev javne porabe naj bi bila takšna, kot če bi državljani ta denarna sredstva sami uporabili za plačilo istih storitev. *Zadnje četrto načelo pa zahteva ravnotežje med javnimi izdatki in prihodki.* To načelo je pomembno predvsem za javne finance na državni ravni, ni pa neposredno povezano z upravitelji javnih sredstev v lokalnih skupnostih (tu se skuša odhodkovna stran proračuna čim bolj uskladiti z razpoložljivimi sredstvi).

Produkcijo *javnih dobrin*, s katerimi se zadovoljujejo potrebe prebivalstva določenega ozemlja, zagotavlja država preko javnega sektorja. Poznamo tri različne skupine javnih dobrin. *Čiste javne dobrine* so tiste pri katerih posameznika ni mogoče izključiti iz potrošnje, poraba teh dobrin je skupna in ne konkurenčna (obramba, javni red in mir). *Javne dobrine* v teh je posameznika možno izključiti iz uporabe, ni pa smiselno, ker so mejni stroški dodatne osebe enaki nič in bi takšna izključitev pomenila izgubo blaginje (ceste, parki). *Meritorne dobrine* pa imajo lastnosti zasebnih dobrin, vendar zaradi obstoja javnega interesa država posega v njihovo zagotavljanje. Država se odloča o vrsti in obsegu produkcije ter načinu zagotavljanja teh dobrin, ki se lahko vrši z lastno produkcijo (produkcija subjektov javnega sektorja), s podeljevanjem koncesij zasebnemu sektorju ali pa z nakupi v zasebnem sektorju. Razlike v obsegu javnega sektorja med državami nastajajo prav v različnem obsegu zagotavljanja teh dobrin.

Dejavnost javnega sektorja sestavljata dve osnovni nalogi:

- da pridobiva (večinoma prisilno), del dohodka ekonomskih subjektov in posameznikov;
- da pridobljeni dohodek porablja za oskrbo in financiranje vseh treh zgoraj omenjenih javnih dobrin in za transferje določenim skupinam prebivalstva (Kamnar, 1999: 7,8).

Država pridobiva **prihodke** za zagotavljanje javnih dobrin in za zadovoljevanje javnih potreb na podlagi predpisov, kot prisilne dajatve in z opravljanjem gospodarskih dejavnosti.

Najpogostejša delitev dohodkov je na redne in izredne dohodke. Merilo za delitev je, da se prihodek redno pojavlja v proračunu in da je predvidljiv. Pomembnejši redni prihodki so: davščine, redni prihodki od javnega premoženja, lastni dohodki državnih organov in zavodov. Med izredne prihodke pa štejemo javna posojila, dediščine in darila, izredne davščine in ostalo.

Najpomembnejši prihodki javnega sektorja so davčni in nedavčni prihodki. Prvi so obvezne dajatve na podlagi predpisov in jih ločimo na davke in prispevke. Davki so obvezne dajatve brez neposrednega vračila, prispevki pa so tudi prisilne dajatve, vendar država zagotavlja določeno raven javnih storitev ali pravic, ki pa niso natančno določene (običajno na področju socialne varnosti). Nedavčni prihodki so različne takse in pristojbine, sredstva od prodaje državnega premoženja, dobička javnih podjetij in drugi.

Pri načinu delitve javnih prihodkov med posamezne ravni oblasti poznamo sistem separacije, sistem participacije in kombinacijo obeh (Žibert, 1993: 161). Prvi sistem pomeni popolno ločitev javnih dohodkov med posameznimi ravnmi oblasti – vsaka politično-teritorialna enota

sama predpiše in pobira vrste davkov in drugih dohodkov. Ker čisti model separacije predstavlja potencialno nevarnost povečevanja razlik v razvitosti posameznih enot, se v praksi uporablja sistem tako imenovane vezane separacije, kjer centralna oblast določi vrste javnih dohodkov za vse ravni, uvajajo pa se na podlagi sprejetih lokalnih predpisov. Lokalna oblast tako znotraj vnaprej določenih okvirov izvaja svojo davčno politiko.

Omenjeni sistem imamo v Republiki Sloveniji, kjer se davki, takse in druge dajatve določijo z zakonom. Uvaja jih torej država (razen komunalnih taks in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki jih sicer določa področna zakonodaja), njihovo višino pa določajo lokalne skupnosti same.

Sistem participacije ali sistem skupnosti dohodkov pozna obstoj enotnih finančnih virov, ki pripadajo posamezni ravni oblasti. Druge enote imajo le pravico udeležbe pri delitvi sredstev, zbranih na temelju enotnega davčnega vira, njihov delež pa je določen vnaprej. Tak vir v Republiki Sloveniji predstavljata dohodnina in davek na promet nepremičnin. Ta sistem v nasprotju s sistemom separacije omogoča učinkovito finančno izravnavo in relativno enakomerno financiranje javnih potreb na teritoriju celotne države ne glede na ekonomsko in fiskalno moč posameznih lokalnih skupnosti ali drugih politično-teritorialnih enot.

Znotraj sistema participacije Žibert omenja še: sistem prispevkov ali plačevanje od spodaj navzgor in sistem dotacij oziroma plačevanje od zgoraj navzdol. V prvem sistemu so vsi najvažnejši javni dohodki v pristojnosti nižjih enot oziroma lokalnih skupnosti, medtem ko država nima lastnih dohodkov, zato jih dobiva v obliki prispevkov od nižjih enot. V drugem sistemu pa gre za obratno situacijo, ko se vsi pomembni viri javnih dohodkov stekajo v državni proračun in se potem delijo na nižje ravni. V Republiki Sloveniji uporabljamo prvega – sistem prispevkov.

Z javnimi **odhodki** se zagotavlja produkcija javnih dobrin, prerazdelitev narodnega dohodka in stabilen razvoj gospodarstva. Obseg javnih odhodkov je odvisen od potreb oziroma povpraševanja po javnih dobrinah in od sposobnosti gospodarstva, da del dohodka izloči za produkcijo javnih dobrin.

Kot financiranje lokalnih skupnosti oziroma *lokalne javne finance* se lahko označuje vsakršno posedovanje, pridobivanje in razpolaganjem z vsemi vrstami premoženja, ki je v lasti neke lokalne skupnosti.

Nezadostnost lastnih finančnih virov lokalnih oblasti lahko onemogoča uspešno delovanje lokalne samouprave, je ena od ugotovitev konference *Evropske listine lokalne samouprave* iz

leta 1985, zato je v tej listini v njenem 9. členu za financiranje lokalnih oblasti določeno sledeče:

- lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo,
- finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon,
- vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona določajo same,
- finančni sistemi, na katerih temeljijo viri lokalnih oblasti, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog,
- za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki in ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog,
- subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljne svoboščine lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje pristojnosti. (Uradni list RS št.15/96)

Financiranje lokalnih skupnosti je glede njihovega statusa napram državi izjemno pomembno. Finančna avtonomnost občin bistveno prispeva k podobi demokratične države in večji samostojnosti lokalne ravni oblasti.

V današnjem času se vse bolj uveljavlja servisna funkcija države, ki je odraz zahtev po kakovostnejšemu življenju na lokalni ravni. Sistem javnih služb je dolžan urejati lokalne javne zadeve in zagotavljati kvalitetno preskrbo javnih dobrin svojim prebivalcem. Pogoj za uspešno in učinkovito zagotavljanje javnih dobrin so zanesljivi in zadostni viri ter določena stopnja finančne avtonomije na lokalni ravni.

Avtonomnost lokalne samouprave se izkazuje v možnostih občine, da za financiranje svojih temeljnih funkcij predpiše posebni občinski davek in pri tem ni vezana na pogoje, ki jih sicer predpisuje davčna zakonodaja, medtem, ko je pri predpisovanju drugih davščin, kot so takse in podobno, vezana na zakonske pogoje (Vlaj, 1998:86).

Pri financiranju občin je potrebno upoštevati, da ni mogoče vsem zagotoviti iste finančne in gospodarske podlage, saj se razlikujejo glede na naloge, ki jih opravljajo, glede na strukturo, razvitost, velikost in drugo. Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih

sredstev, iz posojil in iz sredstev države. Država pa mora občinam zagotoviti dodatna sredstva za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občin, za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za razvoj občine, za financiranje lokalnih zadev v zvezi s pospeševanjem enakomernega regionalnega razvoja občin ter za sofinanciranje posameznih investicijskih projektov v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

V nadaljevanju je na kratko predstavljena vloga ustave v slovenskih lokalnih javnih financah in dveh zakonov, ki v največji meri urejata financiranje občin – Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin.

3.1. USTAVA

V Ustavi Republike Slovenije je že v I. poglavju (poglavje: Splošne določbe) v 9. členu zapisano, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava.

V nadaljevanju je lokalni samoupravi posvečeno celotno V. poglavje. V členih od 138 do 144 je določeno: uresničevanje lokalne samouprave, občina, delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, mestna občina, dohodki občine, širše samoupravne lokalne skupnosti, nadzor državnih organov ter samouprava na področju družbenih dejavnosti. Tu je občina postavljena kot temeljna oblika lokalne samouprave v Sloveniji. Prebivalci Slovenije lahko svojo lokalno samoupravo uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Območje občine obsega naselje ali več naselji, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi. Občina je pristojna za tiste lokalne zadeve, ki zadevajo samo prebivalce občine in jih le-ta lahko ureja. Država pa lahko po predhodnem soglasju z občino ali širšo lokalno skupnostjo nanjo prenese opravljanje določenih nalog, če za to zagotovi sredstva. Občina se financira iz lastnih virov, vendar je občinam, ki so slabše gospodarsko razvite in ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja nalog, država dolžna zagotoviti dodatna sredstva.

V VI. poglavju pa ustava v 146., 147. in 150. členu govori o financiranju države in lokalnih skupnosti, davkih, proračunu in o računskem sodišču. Lokalne skupnosti za uresničevanje svojih nalog pridobivajo sredstva z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Vsi prihodki in odhodki morajo biti zajeti v občinskih proračunih. Vse omenjene določbe iz Ustave Republike Slovenije so splošne narave, podrobneje so definirane v Zakonu o lokalni samoupravi in Zakonu o financiranju občin.

3.2. ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zakon o lokalni samoupravi je bil v Državnem zboru Republike Slovenije sprejet 21. decembra 1993, objavljen pa 31. decembra v Uradnem listu RS 72/93. Zakon je bil od tedaj že nekajkrat dopolnjen in spremenjen, zadnjič 30. maja 2002 (objavljeno 11. junija v Uradnem listu RS 51/2002).

Zakon v svojih 12 poglavjih in 102 členih poleg splošnih določb določa še območja in dele občine, naloge občine, organe občine, občinsko upravo, premoženje in financiranje občine, občinske javne službe, splošne in posamične akte občine, pokrajine, nadzor državnih organov ter varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij.

V mojem delu se bom v največji meri osredotočil na poglavja in člene zakona, ki govorijo o ravnanju s premoženjem in financiranju občin.

Že v 7. členu je zapisano, da imajo lokalne samoupravne skupnosti kot osebe javnega prava pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. V 20. členu pa je dodano še, da lahko ustanavljajo in vodijo javna in druga podjetja, ter v okviru sistema javnih financ določajo svoj proračun.

Financiranje občine je prvič omenjeno v 8. členu, ki vsebuje isto določbo kot 142. člen ustave, in sicer, da se lokalne samoupravne skupnosti financirajo iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog pa dodatna potrebna sredstva zagotovi država.

V zakonu je premoženju in financiranju občin posvečeno celotno IV. poglavje. Premoženje občine sestavljajo premičnine in nepremičnine v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Vrednost premoženja občina izkazuje v premoženjski bilanci (51. člen).

Občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Lastni viri občine so:

- *davki in druge dajatve,*
- *dohodki od njenega premoženja.*

V tem členu je v zadnjem odstavku zapisano tudi, da država občinam zagotavlja finančno izravnavo (52. člen).

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini poleg prihodkov iz dohodnine še 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).

Kot dohodke iz premoženja občine zakon opredeljuje naslednje vire:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
- dohodki od vlaganj kapitala,
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij (54. člen).

Občina se lahko pod pogoji, določenimi z zakonom (55. člen), tudi zadolži. V 56. členu zakona je določeno, v kakšnih primerih in za opravljanje katerih nalog je država dolžna zagotoviti občinam dodatna sredstva. Zagotoviti jih mora:

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

Z državnim proračunom se za posamezno proračunsko obdobje določi višina finančnih sredstev dodeljenih posamezni občini (predvsem v primeru sofinanciranja) glede na:

- število prebivalstva in poseljenost občine,
- geografske značilnosti,
- status občine z vidika posebnih interesov države za njen razvoj (56. člen).

V proračunu občine morajo biti zajeti vsi prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe. Občinski proračun se sprejema za proračunsko leto, ki časovno sovпада s proračunskim letom za državni proračun. Če občinski proračun ni sprejet pravočasno, se javna poraba občine začasno financira po proračunu za preteklo leto (57. člen).

V primeru večkratnega neuspelega sprejetja občinskega proračuna lahko Državni zbor razpusti občinski svet in razpiše predčasne volitve (58. člen).

Preverjanje poslovanja samoupravne lokalne skupnosti ter pravnih oseb, ki jih ustanovi samoupravna lokalna skupnost ali pa je njihov lastnik, je v rokah Računskega sodišča. Sofinanciranje in zadolževanje občin pa nadzoruje tudi ministrstvo pristojno za finance (59. člen).

3.3. ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN

Zakon o financiranju občin obsega 8 poglavij in 52 členov, sprejet je bil 14. decembra 1994, objavljen pa 23. decembra v Uradnem listu RS 80/94, zadnja sprememba pa je bila sprejeta 22. julija 1998 (v Uradnem listu RS 56/98 objavljeno 07. avgusta 1998). Ta zakon ureja financiranje nalog, ki jih v skladu z ustavo in zakonom opravljajo občine (1. člen).

Občinam po 2. členu tega zakona pripadajo prihodki iz davkov in drugih dajatev, določenih v Zakonu o lokalni samoupravi in prihodki iz davkov, taks, pristojbin in drugih dajatev v skladu s posebnimi zakoni.

V nadaljevanju Zakon o financiranju občin opredeljuje občinski proračun, rezerve, zaključni račun proračuna, zadolževanje občine, financiranje nalog občine ter pripadnost davkov.

V **2. poglavju**, ki govori o *sestavi proračuna*, zakon določa, da je občinski proračun sestavljen iz bilance prihodkov in odhodkov ter iz računa financiranja. V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo vsi načrtovani prihodki po virih in vrstah ter vsi načrtovani odhodki v skupnih zneskih po posameznih namenih (odhodki so v posebnem delu proračuna razporejeni po natančnejših namenih).

V računu financiranja pa se izkazuje odplačevanje dolgov in zadolževanje občine (3. in 5. člen).

Sredstva proračuna se smejo uporabljati le za namene, ki so določeni s proračunom in sicer samo za že opravljene dobave oziroma storitve, dogovarjanje predplačil je možno le ob primernem zavarovanju predplačil (6. in 7. člen).

V 8. členu je zapisano, da je med odhodki občinskega proračuna predvidena tudi tekoča proračunska rezerva, kot nerazporejeni del prihodkov, za financiranje namenov, ki jih ni bilo mogoče predvidevati ali pa zanje ni bilo predvidenih dovolj sredstev. Kdo odloča o uporabi teh sredstev je določeno v statutu ali odloku občine.

Za izvrševanje proračuna je odgovoren župan občine, če ni s statutom ali odlokom občine določeno drugače (9. člen).

V primeru neenakomernega pritekanja prihodkov v občinsko blagajno, ko se izvrševanje proračuna ne more uravnovesiti, lahko za začasno kritje odhodkov občina:

- uporabi sredstva rezerve občine ali,
- najame posojilo največ do 5% sprejetega proračuna, ki mora biti odplačano do konca proračunskega leta (10. člen).

Tretje poglavje namenjeno *rezervam* določa postopek kopičenja rezerv in namen njihove porabe. Rezerve se izločajo mesečno v višini najmanj do 0,5% prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za tekoče leto. Izločanje prihodkov v rezerve pa preneha, ko rezerve dosežejo 2% letnih doseženih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za zadnje leto (11. člen).

12. člen tega poglavja pa določa za katere namene se rezerve lahko uporabijo:

1. za odhodke, nastale kot posledica naravnih in drugih nesreč, kot so suša, potres, požari, poplave in druge naravne oziroma ekološke nesreče, epidemije, živalske kužne bolezni in rastlinski škodljivci;
2. za zagotovitev sredstev proračuna, kadar prihodki pritekajo neenakomerno;
3. za kritje proračunskega primanjkljaja.

Sredstva za namene iz prve in zadnje točke prejšnjega odstavka se dajejo praviloma brez obveznosti vračanja, sredstva iz druge točke morajo biti vrnjena v rezerve do konca leta (12. člen).

Zaključni račun proračuna je opredeljen v dveh členih **četrtega poglavja**. Zaključni račun proračuna se sprejema po preteku leta, za katerega je bil proračun sprejet, sprejme pa ga občinski svet.

V zaključnem računu proračuna se izkažejo predvideni in doseženi prihodki, predvideni in doseženi odhodki, ter predvidena in dosežena izvršitev računa financiranja ter sredstva rezerv. Hkrati z zaključnim računom proračuna, občinski svet sprejme tudi premoženjsko bilanco občine (13. člen).

5. poglavje o zadolževanju določa, da se lahko občine zadolžujejo z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil (15. člen). Občine se lahko zadolžujejo le za financiranje investicij v infrastrukturne objekte in naprave, namenjene za opravljanje gospodarskih in drugih javnih služb (16. člen).

Zadolževanje je dovoljeno v obsegu, ki ne presega 10% zagotovljene porabe občine v letu pred letom zadolževanja, odplačilo glavnice in obresti pa v posameznem letu ne sme preseči 5% zagotovljene porabe (17. člen).

Javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina, se smejo zadolževati le z njenim soglasjem (18. člen).

Financiranje nalog občin je obširno razloženo v **6. poglavju** Zakona o financiranju občin. Za odhodke občin za financiranje opravljanja nujnih nalog se štejejo:

- sredstva za delo občinskih organov in občinske uprave;
- sredstva za izvajanje dejavnosti na področju osnovnega izobraževanja, raziskovalne dejavnosti, kulture, športa, socialnega varstva, otroškega varstva, zdravstvenega varstva in drugih dejavnosti;
- sredstva za izvajanje posebnih pravic narodnih skupnosti;
- subvencije in tekoči prenosi v gospodarske javne službe (komunalna dejavnost, stanovanjska dejavnost, cestna dejavnost, gospodarjenje s prostorom, varstvo okolja, druge dejavnosti);
- sredstva za požarno varstvo in za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- sredstva za mrliško ogledno službo (20. člen).

Prihodki občine za financiranje opravljanja nujnih nalog so:

- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- upravne takse,
- posebne takse za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic (21. člen).

Prihodki občine za financiranje drugih nalog pa so:

- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča; nadomestilo oziroma komunalni prispevek je plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja stavbnega (zazidanega in zazidljivega) zemljišča. Prispevek pripada lokalni skupnosti v kateri se zemljišče nahaja,
- krajevne turistične takse; denarni znesek, ki ga gost plača za vsak dan bivanja v kraju izven svojega stalnega bivališča. Nadomestilo pripada lokalni skupnosti, na teritoriju katere je gost začasno bival,

- komunalne takse; plačujejo se na podlagi posebnih predpisov lokalne skupnosti za uporabo javnih dobrin ali storitev,
- pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest; namenska sredstva za vzdrževanje teh cest,
- odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč in gozdov; lokalni skupnosti pripada 30% odškodnine, preostanek je vir državnega proračuna.
- nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora; to posebno nadomestilo od leta 1993 plačujejo »črnograditelji«, ki lokacijsko dovoljenje dobijo naknadno za sprva nedovoljen poseg v prostor. Lokalni skupnosti, v kateri je bil storjen tak poseg v prostor, pripada 40% nadomestila. Ta sredstva so namenska za urejanje stavbnih zemljišč,
- prihodki uprave,
- prihodki, določeni z drugimi akti (22. člen).

Občinam, ki s svojimi lastnimi prihodki ne morejo zagotoviti financiranja opravljanja nujnih nalog, se ta sredstva zagotovijo iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave (24. člen). Višino finančne izravnave vlada za vsako občino posebej izračunava na podlagi primerne porabe sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji. Primerna poraba pomeni tisti obseg sredstev, s katerim naj bi občina zagotovila izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Primerno porabo določi državni zbor kot povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji. Vlada ob sprejemu predloga državnega proračuna določi tudi primerno porabo in finančno izravnavo za posamezno občino za naslednje leto in o tem obvesti občine do 30. septembra. Primerna poraba za posamezno občino se določi tako, da se primerno porabo na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev mlajših od 15 let in številom prebivalcev starejših od 65 let, glede na populacijo občine in povprečjem v državi. Obseg sredstev za primerno porabo občin je v veliki meri odvisen od števila prebivalcev, približno polovica slovenskih občin pa ima do 5000 prebivalcev.

Izračun primerne porabe je pravna podlaga za izračun sredstev, ki jih država zagotovi občini v primeru, da nima zadosti lastnih prihodkov. Sredstva finančne izravnave, ki jih država zagotovi občini, predstavljajo razliko med primerno porabo in lastnimi prihodki, vendar lahko znašajo največ 100% ocenjenih lastnih prihodkov. Oceno o obsegu lastnih prihodkov ugotavlja ministrstvo za finance v sodelovanju s posamezno občino in davčno upravo.

V letu 1999 je imelo dovolj lastnih prihodkov le 19 slovenskih občin, vse ostale so v večji ali manjši meri prejele sredstva finančne izravnave.

Pripadnost davkov je pojasnjena v predzadnjem **7. poglavju** Zakona o financiranju občin. Če gre v primeru dediščine oziroma darila za nepremičnino, pripada davek od dediščin in daril tisti občini, kjer nepremičnina leži. Če dediščina oziroma darilo obsega nepremičnine, ki ležijo v več občinah, se davek na dediščine in darila razdeli med občine sorazmerno z vrednostjo posameznih delov dediščine oziroma darila, ki leži na območju posameznih občin. Če pa dediščina oziroma darilo obsega premično premoženje, pripada davek od dediščin in daril občini, kjer ima davčni zavezanec stalno prebivališče (30. člen).

Davek na dobitke od iger na srečo pripada občini, kjer ima prejemnik dobitka stalno prebivališče; če nima stalnega prebivališča v državi, pripada davek občini, kjer ima začasno prebivališče; če nima tudi tega, pa davek pripada občini, kjer je sedež izplačevalca dobitka (31. člen).

Davek na promet nepremičnin pripada občini, kjer nepremičnina leži (32. člen).

Davek od premoženja stavb in davek od premoženja od prostorov za počitek oziroma rekreacijo pripada občini, na območju katere je stavba oziroma prostor za počitek oziroma rekreacijo.

Davek od premoženja plovnih objektov pripada občini, kjer ima davčni zavezanec stalno prebivališče (33. člen).

V zadnjem 34. členu tega poglavja je zapisano, da posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic pripada občini, kjer se igralni avtomat uporablja.

Zakon vsebuje tudi obsežen del prehodnih in končnih določb, kjer je urejen prehod iz prejšnjega sistema financiranja občin v novega, nastalega v današnji samoupravni ureditvi.

4. FINANCIRANJE OBČINE ŽIRI V LETIH 1999, 2000 IN 2001

4.1. KRATKA PREDSTAVITEV OBČINE ŽIRI

Žirovska zgodba sega daleč nazaj in se začne v Matjaževih kamrah, kjer so po arheoloških najdbah ugotovili, da so se v njih okoli 50.000 let pred Kristusom zadrževali neandertalci. Najstarejši pisni vir, ki omenja žirovsko zgodovino sega v leto 1291, ko je bil na roko spisan prvi urbar loškega gospostva freisinških škofov, kateremu naj bi žirovsko območje pripadlo že okoli 1030. Žirovski urad tega gospostva je takrat obsegal 18 naselji z 71 obdelanimi in 5 neobdelanimi kmetijami.

Žirovsko ozemlje so v tistih stoletjih prizadejale razne nesreče, povzročene po naravi in od ljudi. 1476 so Turki v teh krajih požgali na desetine kmetij. V letih 1508-1516 so to ozemlje zajele beneške vojne, vrh vsega pa je bil leta 1511 še najmočnejši potres na tem območju. Napoleonova osvajanja so povzročila, da je bilo leta 1803 odpravljeno loško gospostvo freisinških škofov, kateremu so Žirovci pripadali okoli 800 let. Ko so Francozi zasedli naše kraje, so v njih izpeljali svoje upravne reforme. Ustanavljali so kantone in enega so, zaradi njenega izjemnega pomena, dodelili tudi Idriji. Ker pa je imela za lastni kanton premalo prebivalcev (cenzus 10.000), je Mali svet Ilirskih provinc v Ljubljani sklenil, da občino Žiri izloči iz kantona Škofja Loka in jo vključi v kanton Idrija. S tem so se začeli žirovski upravni prestopi iz ene pristojnosti v drugo. Občina je obstajala na tem območju ves čas, le v letih 1961-1995 je bila degradirana v krajevno skupnost. Pod freinsinškimi škofi se je imenovala urad, pod Francozi občinsko okrožje, pod Avstrijci glavna občina, v letih 1945-1952 pa krajevni ljudski odbor. Do 1918 je sodila v idrijski sodni okraj in skupaj z njim pod okrajno glavarstvo Logatec.

Leta 1941 so nas Nemci prestavili iz Notranjske nazaj na Gorenjsko, v okraj Kranj, kjer smo ostali vse do leta 1961. Ko so tega leta odpravljali male občine in ustanavljali komune, so Žirovcem občino vzeli in jim prvič v zgodovini dali na izbiro, naj se sami odločijo, kam se priključijo: pod Škofjo Loko, Idrijo ali Logatec.

Zaradi slabih izkušenj z gorenjsko upravo, ki je v tistih letih ves čas ovirala krajevni razvoj, se je tedanje vodstvo odločilo za Logatec. Mnogi se s tem niso mogli sprijazniti, zato je bil leta 1969 v Žireh izveden referendum, na katerem se je 64% Žirovcev opredelilo za Gorenjsko. Tako so bile Žiri od 1961 do 1970 krajevna skupnost v občini Logatec, od 1970 pa do 1995 pa v občini Škofja Loka. To je bilo obdobje, ko so se Žiri razvijale predvsem gospodarsko, politično in kulturno pa so stagnirale in v marsičem nazadovale.

Leta 1995, ko je prišlo do nastajanja številnih manjših občin, so Žiri ponovno postale samostojna občina. (Naglič, 2000, 8-12)

4.2. PRIHODKI IN ODHODKI SKUPNO

V začetku bom predstavil zneske, s katerimi se bomo srečevali skozi celotno nalogo, to so realizirani zneski prihodkov in odhodkov po sprejetih zaključnih računih Občine Žiri za proračunska leta 1999, 2000 in 2001.

Tabela 1: Prikaz razlike med realiziranimi prihodki in odhodki proračunov Občine Žiri v letih 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
PRIHODKI V 1000 SIT	377.478	443.518	568.561
ODHODKI V 1000 SIT	376.569	445.912	567.055
RAZLIKA MED PRIHODKI IN ODHODKI V 1000 SIT	909	-2.394	1.506

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

V tabeli 1 sem poleg prikaza zneskov, prikazal tudi proračunski primanjkljaj oz. presežek na računu Občine Žiri po izteku proračunskega leta. Kot vidimo je bilanca prihodkov in odhodkov negativna le v drugem opazovanem letu (2000), torej so izdatki za opravljanje nalog večji od prihodkov pobranih v občinsko blagajno, v letih 1999 in 2001 pa Občina Žiri beleži presežek prihodkov nad odhodki. Vendar oba presežka in primanjkljaj ne predstavljajo velikega deleža v primerjavi s celotnim zneskom proračunskih prihodkov, saj presežka v letih 1999 in 2001 ne predstavljata več kot 0,3 odstotka vseh občinskih prihodkov, primanjkljaj leta 2000 pa tudi ne več kot 0,5 odstotka vseh občinskih prihodkov.

Za večanje celotnega zneska sredstev, s katerimi razpolaga občina, lahko vzamemo za primerjavo prihodke v teh treh letih. Opazimo lahko, da se prihodki v letu 2000 glede na prejšnje povečajo za skoraj 18 odstotkov, leta 2001, glede na leto 2000, pa kar za dobrih 28 odstotkov. Vidimo, da se sredstva, s katerimi razpolaga Občina Žiri, večajo za višji odstotek, kot predstavljajo letne podražitve blaga in storitev v Sloveniji v teh letih, torej bi lahko sklepali, da je teh sredstev vsako leto več, in se lahko financira opravljanje novih občinskih nalog, oziroma se lahko obstoječe naloge financirajo v večjem obsegu, toda temu ni tako – vsaj v proračunskem letu 2001 ne. Kot bomo videli v prihodnjih poglavjih, je višina potrebnih

občinskih sredstev (odhodkov) in s tem tudi prihodkov v tem proračunskem letu posledica pojava večje investicije, vendar bom več o tem povedal v prihodnjih poglavjih.

4.3. PRIHODKI PO POSTAVKAH

Za prihodke smo že v prejšnjih vrsticah videli, da so v opazovanih letih rasli nesorazmerno, sedaj pa pogledjmo, kako so se spreminjale vrednosti in deleži različnih skupin prihodkov. V naslednji tabeli sem vse prihodke razdelil glede na njihov vir, oziroma po tem, od kje jih občina črpa. V Občini Žiri obstaja pet skupin prihodkov: davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki.

V tabeli sem med prihodke ločeno prištel tudi sredstva iz zadolževanja, vendar jih v preračunih deležev nisem upošteval zaradi dveh razlogov: ker so, kot bomo videli kasneje, ta sredstva namenjena za točno določeno skupino investicijskih odhodkov, ter zato, ker dobimo tako bolj resnično strukturo deležev različnih skupin prihodkov.

Tabela 2: Prikaz prihodkov Občine Žiri po skupinah za leta 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
PRIHODKI V 1000 SIT***	377.478	443.518	491.261
DAVČNI PRIHODKI*	47,6%	48,3%	49,6%
Znesek v 1000 SIT	179.543	214.080	243.826
NEDAVČNI PRIHODKI*	14,6%	16,3%	17,4%
Znesek v 1000 SIT	54.976	72.207	85.628
KAPITALSKI PRIHODKI*	1,1%	0,7%	0,6%
Znesek v 1000 SIT	4.264	3.161	3.146
PREJETE DONACIJE*	0%	1,3%	2,4%
Znesek v 1000 SIT	0	5.916	11.774
TRANSFERNI PRIHODKI*	36,7%	33,4%	29,9%
Znesek v 1000 SIT	138.694	148.153	146.887
PRIHODKI + RAČUN FINANCIRANJA	377.478	443.518	568.561
RAČUN FINANCIRANJA**	0%	0%	13,6%
Znesek v 1000 SIT	0	0	77.300

*delež skupine prihodkov glede na celotne prihodke, brez računa financiranja

**delež računa financiranja glede na vse prihodke skupaj

***znesek prihodkov brez računa financiranja

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

V tabeli 2 vidimo, da v vseh treh opazovanih letih največja deleža prihodkov predstavljata skupini davčnih in transfernih prihodkov. Medtem, ko se delež prve (davčni prihodki), v vseh treh letih povečuje (vsako leto za odstotek), se delež druge (transferni prihodki), v treh letih zmanjša za skoraj 7 odstotkov vseh prihodkov. Edina preostala skupina prihodkov, ki tema dvema skupinama sledi, je skupina nedavčnih prihodkov. Tudi delež teh prihodkov se v opazovanih treh letih podobno kot delež davčnih prihodkov povečuje za dober odstotek vsako leto, in leta 2001 znaša 17,4 odstotkov vseh prihodkov.

V manjši meri se v proračunu Občine Žiri pojavljajo kapitalski prihodki, njihov delež v treh letih pada in se v zadnjih dveh opazovanih letih izraža le v desetinkah odstotkov vseh prihodkov.

Omeniti velja tudi pojav prihodkov iz naslova prejetih donacij, saj se te pred letom 1999 niso pojavljale, v manjši meri leta nastopijo leta 2000, leta 2001 pa se njihov delež poveča na kar 2,4 odstotka vseh prihodkov, kar predstavlja skoraj 12 milijonov tolarjev zbranih donacij.

V letih 1999 in 2000 se Občini Žiri ni bilo potrebno zadolževati za financiranje svojih nalog, v letu 2001 pa se zadolži za dobrih 77 milijonov slovenskih tolarjev, kar pomeni 13,6 odstotka glede na prihodke zbrane iz ostalih virov. Kot bomo videli kasneje in kot je bilo že omenjeno,

gre v primeru zadolževanja Občine Žiri za financiranje večje investicije in ne za pokrivanje rednih nalog občinske uprave, zato podatek o zadolževanju ni tako zaskrbljujoč – seveda ob predpostavki, da obstaja načrt o odplačilu dolga.

Zaradi izrednega pojava zadnje skupine sredstev (sredstva iz zadolževanja), v naslednjih poglavjih ob predstavitvi deležev različnih skupin prihodkov, deleža teh sredstev tako kot do sedaj ne bom upošteval zaradi razlogov omenjenih v začetku tega poglavja.

4.3.1. DAVČNI PRIHODKI

V tem poglavju bom razčlenil in pregledal nihanja v dotoku davčnih prihodkov v žirovski občinski proračun. V podpoglavjih bodo podrobneje predstavljene vse tri skupine davkov, ki spadajo med davčne prihodke: davki na dohodek in dobiček, davki na premoženje ter davki na blago in storitve.

Tabela 3: Davčni prihodki po postavkah za leta 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
DAVČNI PRIHODKI V 1000 SIT	179.543	214.080	243.826
Davki na dohodek in dobiček*	85,7%	83,2%	82,0%
Znesek v 1000 SIT	153.861	178.014	200.047
Davki na premoženje*	12,6%	13,3%	14,1%
Znesek v 1000 SIT	22.586	28.436	34.394
Domači davki na blago in storitve*	1,7%	3,5%	3,9%
Znesek v 1000 SIT	3.097	7.630	9.384

*delež prihodka določenega davka glede na celotne davčne prihodke

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

Med vsemi davčnimi prihodki največji delež razumljivo predstavljajo davki na dohodek in dobiček, ki v vseh treh opazovanih letih izgubljajo na deležu na račun obeh ostalih dveh davčnih skupin – v dveh letih se delež zmanjša z 85,7 na 82 odstotkov vseh davčnih prihodkov. Davki na premoženje in domači davki na blago in storitve vztrajno povečujejo svoj delež glede na vse davčne prihodke, delež premoženjskih davkov se dvigne za približno 1 odstotek letno in leta 2001 znaša 14,1 odstotka, delež domačih davkov na blago in storitve pa najprej za skoraj 2 odstotka, potem pa za slabo polovico odstotka in leta 2001 znaša 3,9

odstotka vseh davčnih prihodkov. V naslednjih poglavjih bom natančneje predstavil zgoraj omenjene skupine davkov in zakonsko podlago za njihovo izvajanje in njihovo pripadnost.

4.3.1.1. DAVKI NA DOHODEK IN DOBIČEK

S to skupino davkov lahko enačimo *dohodnino*, saj se v ta sklop davkov zbirajo sredstva iz njenega naslova. Dohodnina obdavčuje naslednje vire dohodkov:

- osebni prejemki,
- dohodki iz kmetijstva,
- dohodki iz dejavnosti,
- dohodki iz kapitala,
- dohodki iz premoženja,
- dohodki iz premoženjskih pravic (Zakon o dohodnini, Uradni list RS 1993, št. 71, člen 2).

Dohodnino plačujejo fizične osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki imajo v posameznem koledarskem letu na njenem območju dohodke iz prej navedenih dohodkov, razen če ni z zakonom drugače določeno (člen 5).

Sredstva pobrana z dohodnino se zbirajo na državni ravni in se z enoletnim časovnim zamikom (sredstva iz dohodnine obračunane za leto 1999 občine prejmejo v proračunskem letu 2001) delijo med državo in občinami v razmerju: 65 odstotkov država, 35 odstotkov občine.

V našem primeru dohodnina v opazovanih treh letih svoj delež glede na celotne prihodke ohranja na isti ravni. Leta 1999 je predstavljala 40,8 odstotka, leta 2000 40,1 odstotka in leta 2001 40,7 odstotka vseh prihodkov, čeprav smo lahko v tabeli 5.3 videli, da se njihov delež med davčnimi prihodki v teh dveh letih zmanjšuje. Kar se dogaja na račun ostalih dveh davčnih skupin znotraj vseh davčnih prihodkov.

V primerjavi s povprečnim deležem dohodnine v vseh slovenskih občinah, je delež dohodnine v Občini Žiri precej nižji od povprečnega, saj zanaša leta 2001 povprečna vrednost dohodnine v vseh slovenskih občinah 63 odstotkov njihovih prihodkov (Poročevalec št. 16/X, str. 2116).

4.3.1.2. DAVKI NA PREMOŽENJE

Med te davke pa sodijo: davki na nepremičnine, davki na dediščine in darila ter davki na promet nepremičnin.

Davke na nepremičnine v največji meri predstavlja **nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča pravnih in fizičnih oseb**, ki je bilo uvedeno z Zakonom o stavbnih zemljiščih. V proračunskih letih Občine Žiri 1999, 2000 in 2001 ta nadomestila predstavljajo od 90-95 odstotkov davkov na nepremičnine.

Preostali delež v okviru davkov na nepremičnine pa pripada *davku od premoženja*, ki je bil uveden z Zakonom o davkih občanov, plačujejo pa ga občani, ki posedujejo:

- stavbe, dele stavb, stanovanja in garaže,
- prostore za počitek oziroma rekreacijo,
- plovne objekte dolžine najmanj 8 metrov (Zakon o davkih občanov, UR RS, št. 8/91, člen 4).

Osnova za davek je vrednost stavbe, oziroma prostora za počitek ali rekreacijo, ugotovljena po merilih republiškega upravnega organa, pristojnega za stanovanjske zadeve (člen 16).

Od tega davka je bilo v sklop davkov na nepremičnine zbranih le malo sredstev, večina pa se jih nanaša na davek od posedovanja stavb, stanovanj in garaž.

Davki na dediščine in darila so uvedeni z Zakonom o davkih občanov, v katerem je zapisano, da ta davek plačujejo fizične osebe, ki v Republiki Sloveniji podedujejo ali dobijo v dar premoženje, oziroma prejme premoženje na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju (člen 6). Davek na dediščine in darila odmeri izpostava republiške uprave za javne prihodke, na območju katere je premoženje, oziroma na območju katere ima prejemnik premoženja stalno bivališče.

V Občini Žiri ta davek predstavlja izredno majhno vrednost, saj v okviru premoženjskih davkov predstavlja skozi vsa tri leta le odstotek ali dva, na ravni celotnega proračuna pa ne pomeni niti desetinke odstotka.

Davki na promet nepremičnin pri prodaji nepremičnin zavezuje prodajalce, pri zamenjavi pa tistega udeleženca, ki daje v zameno več vredno nepremičnino. Stopnja tega davka je 3 odstotke vrednosti nepremičnine (člena 4. in 6.). Ta davek je uveden z Zakonom o davku na promet nepremičnin.

V proračunu Občine Žiri davki na promet nepremičnin predstavljajo nekaj manj kot deset odstotkov vseh davkov na premoženje, v opazovanih letih pa se njihov delež rahlo povečuje.

Na ravni celotnega proračuna pa predstavljajo 0,6 odstotka leta 1999 in 1,2 odstotka v letih 2000 in 2001.

4.3.1.3. DOMAČI DAVKI NA BLAGO IN STORITVE

Domače davke na blago in storitve sestavljata dve skupini davkov: davki na posebne storitve in drugi davki na uporabo blaga ali opravljanja storitev.

Davki na posebne storitve zajemajo en sam davek, to je *Davek na dobitke od iger na srečo*, ki je uveden z Zakonom o davkih občanov, plačujejo pa ga fizične osebe, ki v Republiki Sloveniji pri igrah na srečo zadenejo dobitek, in sicer v višini 15 odstotkov od vrednosti dobitka. Davek je prihodek tiste občine, kjer ima prejemnik dobitka stalno bivališče oziroma začasno bivališče, če prejemnik nima stalnega bivališča v državi. Če pa prejemnik dobitka tudi začasno ne biva v državi, pa davek pripada občini, kjer ima sedež izplačevalec dobička. Odstotki tega davka se v proračunu Občine Žiri gibljejo v širokem razponu, kar je glede na naravo davka predvsem pričakovano, vendar pa nobeno leto ne predstavljajo več kot 28 odstotkov domačih davkov na blago in storitve, oziroma več kot 0,6 odstotka celotnega proračuna.

Druge davke na uporabo blaga in opravljanja storitev predstavljajo različne takse: taksa za obremenjevanje voda, turistična taksa, pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest, odškodnina za spreminjanje namembnosti kmetijskega zemljišča ali gozda, ter požarna taksa.

Največji delež predstavlja prva, ti davki pa pomenijo približno dve tretjini domačih davkov na blago in storitve, kar na ravni celotnega proračuna pomeni 0,6 odstotka leta 1999, leta 2000 in 2001 pa celo 1,8 in 1,6 odstotkov vseh prihodkov.

4.3.2. NEDAVČNI PRIHODKI

Po pregledu gibanja vrednosti prve večje skupine prihodkov, je sedaj na vrsti malo manjša skupina, ki – kot sem že ugotovil – skozi opazovana leta predstavlja okrog 15 odstotkov vseh občinskih prihodkov.

Tabela 4: Nedavčni prihodki po postavkah za leta 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
NEDAVČNI PRIHODKI V 1000 SIT	54.976	72.207	85.628
Udeležba na dobičku*	14,5%	15,9%	14,3%
Znesek v 1000 SIT	7.963	11.505	12.284
Takse in pristojbine*	0,2%	2,8%	3,8%
Znesek v 1000 SIT	98	2.000	3.263
Denarne kazni*	0,01%	0,06%	0,03%
Znesek v 1000 SIT	5	46	26
Prihodki od prodaje blaga in storitev*	67,1%	73,7%	73,4%
Znesek v 1000 SIT	36.882	53.224	62.825
Drugi nedavčni prihodki*	18,2%	7,5%	8,4%
Znesek v 1000 SIT	10.028	5.432	7.231

*delež skupine prihodkov glede na celotne nedavčne prihodke

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

Nedavčne prihodke Občine Žiri predstavljajo naslednje skupine prihodkov: udeležba na dobičku, takse in pristojbine, denarne kazni, prihodki od prodaje blaga in storitev ter drugi nedavčni prihodki. Med nedavčnimi prihodki daleč največji vir (skoraj tri četrtine vseh nedavčnih prihodkov) predstavlja skupina prihodkov od prodaje blaga in storitev, saj v to skupino poleg sredstev zbranih s prodajo blaga in storitev občinske uprave spadajo tudi vsi prihodki režijskega obrata Občine Žiri. Prihodki režijskega obrata so se leta 2000 povečali za 6,5 odstotka vseh prihodkov glede na prejšnje leto in leta 2001 ohranili približno enak delež. Ta sredstva so zbrana iz sredstev za vodarino, kanalščino in smetarino, iz sredstev zbranih za upravljanje pokopališča, sredstev za kritje stroškov deponije in iz sredstev za ostale storitve režijskega obrata. Največji delež predstavljajo sredstva iz prve skupine – kar okrog 85 odstotkov vseh režijskih prihodkov vsako leto, na drugem mestu je pokopališče z okrog 10

odstotki, za kritje stroškov deponije se zbere približno 5 odstotkov, in za ostale storitve okrog 1 odstotka vseh režijskih sredstev.

Udeležba na dobičku predstavlja okrog 15 odstotkov vseh nedavčnih prihodkov v vseh treh letih. Ta prihodek predstavljajo v več kot 90 odstotkih prihodki od premoženja. Na ravni celotnega proračuna se ta prihodek skozi leta povečuje in znaša leta 2001 2,4 odstotka. Ostala vira udeležbe na dobičku pa so sredstva zbrana v obliki dividend delnic in prihodki od obresti. S taksami in pristojbinami so v žirovskem občinskem proračunu zajete upravne takse, ki so se v treh letih zelo povzpele v svojem deležu. Leta 1999 so predstavljale 0,2 odstotka nedavčnih prihodkov in ob enakomerni rasti leta 2001 dosegajo 3,8 odstotka nedavčnih prihodkov oziroma skoraj odstotek celotnega proračuna.

Denarne kazni v vseh letih dosegajo vrednosti le nekaj tisočakov (le stotinke odstotkov nedavčnih prihodkov) zato jih na ravni celotnega proračuna ni opaziti.

Drugi nedavčni prihodki, katere v največji meri predstavlja delitvena bilanca Občine Škofja Loka (bivša občina) ter prihodki od komunalnih prispevkov, prispevki in doplačila občanov in drugi tekoči prihodki, pa izgubljajo na svojem deležu (leta 1999 18,2 odstotka nedavčnih prihodkov, leta 2001 samo še 8,4 odstotka), vendar v celotnem proračunu predstavljajo leta 2001 še vedno 1,5 odstotnega deleža.

4.3.3. KAPITALSKI PRIHODKI

So kategorija prihodkov z najmanjšim deležem v letih 2000 in 2001, v letu 1999 so imele manjši delež samo donacije, ker jih sploh ni bilo.

Tabela 5: Kapitalski prihodki po postavkah za leta 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
KAPITALSKI PRIHODKI v 1000 SIT	4.264	3.161	3.146
Prodaja osnovnih sredstev*	0%	1,1%	0%
Znesek v 1000 SIT	0	34	0
Prodaja zemljišč in nemat. pr*	100,0%	98,9%	100,0%
Znesek v 1000 SIT	4.264	3.127	3.146

*delež skupine prihodkov glede na celotne kapitalske prihodke

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

Kapitalski prihodki skozi tri opazovana leta predstavljajo približno ene odstoten delež celotnega proračuna, njihov delež pa skozi leta enakomerno upada.

Kapitalske prihodke predstavljajo le prihodki od prodaje stavbnih zemljišč, medtem ko se prihodki od prodaje zgradb in poslovnih prostorov praktično ne pojavljajo (v nekaj tisoč tolarjih se pojavijo le leta 2000).

4.3.4. PRIHODKI IZ PREJETIH DONACIJI

Tabela 6: Prejete donacije za leta 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
PREJETE DONACIJE V 1000 SIT	0	5.916	11.774

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

Prejete donacije se kot prihodek Občine Žiri pojavijo šele v letu 2000, že v tem in v naslednjem letu pa po vrednosti prehitijo kapitalske prihodke. Donacije v žirovski občini predstavlja zgolj sofinanciranje krajanov za investicije, katerih znesek v letu 2001 predstavlja slabih 12 milijonov slovenskih tolarjev oziroma 2,4 odstotka celotnega proračuna.

4.3.5. TRANSFERNI PRIHODKI

Transforni prihodki so ena pomembnejših skupin prihodkov Občine Žiri, saj smo že v začetku ugotovili, da so po višini zbranih sredstev za davčnimi prihodki največja skupina.

Tabela 7: Transforni prihodki v letih 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
TRANSFERNI PRIHODKI V 1000 SIT	138.694	148.153	146.887
Prejeta sredstva iz drž. proračuna*	100%	100%	100%
Znesek v 1000 SIT	138.694	148.153	146.887

*delež prihodkov glede na celotne transferne prihodke

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

Transferne prihodke predstavljajo prejeta sredstva iz državnega proračuna, ki sestavljajo štiri skupine prihodkov: tekoče obveznosti državnega proračuna – finančna izravnava, obveznosti državnega proračuna za preteklo leto, sredstva iz državnega proračuna za investicije ter druga sredstva za tekočo porabo. Največji delež med njimi predstavlja finančna izravnava, ki v vseh treh letih predstavlja okrog 90 odstotkov vseh prejetih sredstev iz državnega proračuna. S

finančno izravnavo država po zakonu o lokalni samoupravi in ustavi zagotavlja občini nemoteno opravljanje nalog, katere so bile iz njene pristojnosti prenesene na občino. Višina finančnih sredstev je odvisna od števila prebivalstva in poseljenosti občine, njenega geografskega položaja in statusa občine glede na poseben interes države za njen razvoj.

V proračunu Občine Žiri predstavlja finančna izravnava velik del vseh sredstev, saj v letu 1999 predstavlja 36,7 odstotni delež, leta 2000 33,4 in leta 2001 29,9 odstotkov celotnega občinskega proračuna. Delež teh sredstev se skozi obravnavana leta zmanjšuje, kar mogoče pomeni počasno približevanje k večji samostojnosti Občine Žiri pri financiranju opravljanja njenih nalog, oziroma pot k večji neodvisnosti od denarne pomoči države.

Denarna pomoč države do Občine Žiri predstavlja v njenem proračunu precej večji delež kot v večini ostalih občin, saj ta v povprečju vseh slovenskih občin za leto 2001 znaša 20,7 odstotka vseh proračunskih prihodkov občin (Poročevalec št. 16/X, str. 2116).

4.4. ODHODKI PO POSTAVKAH

Podobno kot sem v prikazu deležev različnih skupin prihodkov ločeno upošteval sredstva iz računa financiranja, bom tudi na odhodkovni strani ločeno upošteval sredstva, namenjena za investicije v stanovanjsko gospodarstvo. V tabeli odhodkov bodo ta sredstva prikazana ločeno, saj bodo tudi vsi deleži različnih skupin odhodkov izračunani brez upoštevanja teh sredstev, tudi kadar bom govoril o vseh odhodkih, sredstev za investicije v stanovanjsko gospodarstvo ne bom upošteval. Za tak način izračunavanja deležev sem se odločil, ker dobimo tako resničnejšo podobo o deležih odhodkov in prihodkov, saj sta tudi višini sredstev računa financiranja in investicij v stanovanjsko gospodarstvo približno enaki.

Odhodki Občine Žiri se kot že rečeno v enem od prejšnjih poglavjih vsa leta povečujejo, vendar to povečevanje skozi vsa leta ni sorazmerno. Med prvima dvema letoma se povečajo za dobrih 18 odstotkov, med drugima dvema pa le za 7 odstotkov, kar bi lahko bil določen varčevalni ukrep glede na večje načrtovano zadolževanje za namen investicij v stanovanjsko gospodarstvo. Odhodke v tabeli sem razdelil na skupine, kot so razdeljene v proračunu Občine Žiri.

Odhodki Občine Žiri so razdeljeni v 14 večjih skupin, ki se razlikujejo glede na naravo osnovne dejavnosti oziroma namembnosti proračunskih sredstev. Med temi skupinami so na prvem mestu v vseh treh letih sredstva zbrana za tekoče vzdrževanje cestne infrastrukture, z drugim največjim deležem jim sledijo sredstva za delovanje javne uprave, potem pa si po velikosti deležev sledijo še sredstva za komunalno infrastrukturo, sredstva zbrana za otroško varstvo in izobraževanje, sredstva za kulturo, šport, požarno varstvo in civilno zaščito, zdravstvo, socialo, gospodarstvo in turizem, kmetijstvo ter prostorsko urejanje.

V naslednjih poglavjih bom podrobneje predstavil gibanje vrednosti in deležev posameznih skupin odhodkov v letih 1999, 2000 in 2001 glede na celoten proračun, in sicer po vrstnem redu kot si sledijo v proračunu Občine Žiri.

Tabela 8: Odhodki Občine Žiri po večjih skupinah za leto 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
VSI ODHODKI V 1000 SIT	376.567	445.912	567.055
ODHODKI V 1000 SIT***	376.567	445.912	477.751
JAVNA UPRAVA*	17,4%	16,1%	16,3%
Znesek v 1000 SIT	65.523	71.981	77.670
IZOBRAŽEVANJE*	11,7%	9,8%	10,1%
Znesek v 1000 SIT	44.002	43.633	48.483
OTROŠKO VARSTVO*	12,6%	14,0%	13,1%
Znesek v 1000 SIT	47.512	62.280	62.583
KULTURA*	2,7%	3,0%	2,9%
Znesek v 1000 SIT	10.318	13.556	13.972
ŠPORT*	2,9%	2,9%	2,9%
Znesek v 1000 SIT	10.794	12.821	14.071
POŽAR. VARSTVO IN CIVILNA ZAŠČITA*	1,4%	1,7%	1,1%
Znesek v 1000 SIT	5.206	7.620	5.042
ZDRAVSTVO*	1,7%	2,0%	2,2%
Znesek v 1000 SIT	6.348	8.696	10.354
SOCIALA*	2,8%	3,7%	2,9%
Znesek v 1000 SIT	10.455	16.574	14.041
STANOVANJSKO GOSPODARSTVO*	0,1%	0,5%	0,2%
Znesek v 1000 SIT	294	2.160	1.087
Investicije v stanovanjsko gospodarstvo**	0%	0%	15,7%
Znesek v 1000 SIT	0	0	89.304
TEKOČE VZDRŽEVANJE CESTNE INFR.*	25,6%	24,4%	23,5%
Znesek v 1000 SIT	96.379	108.814	112.440
KOMUNALNA INFRASTRUKTURA*	14,2%	15,2%	15,9%
Znesek v 1000 SIT	53.439	67.995	76.199
GOSPODARSTVO IN TURIZEM*	0,9%	1,4%	1,9%
Znesek v 1000 SIT	3.510	6.312	8.903
KMETIJSTVO*	1,5%	2,0%	1,8%
Znesek v 1000 SIT	5.660	9.086	8.476
PROSTORSKO UREJANJE*	0,6%	0,0%	0,4%
Znesek v 1000 SIT	2.281	0	1.955
ODPLAČILO KREDITOV + FIN. NALOŽBE*	3,2%	0,9%	3,3%
Znesek v 1000 SIT	11.981	3.959	15.613
OSTALO*	0,7%	2,3%	1,5%
Znesek v 1000 SIT	2.705	10.310	7.166

*delež skupine odhodkov glede na celotne odhodke, brez investicij v stanovanjsko gosp.

**delež investicije glede na vse odhodke

***odhodki brez zneska investicij v stanovanjsko gospodarstvo

Vir: Proračun Občine Žiri po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

4.4.1. SREDSTVA ZA DELO OBČINSKE JAVNE UPRAVE

V skladu z Zakonom o lokalni samoupravi, oziroma v skladu s sistematizacijo delovnih mest in predpisi, ki veljajo za državne organe, je na področju delovanja občinske uprave in organov potrebno zagotavljati sredstva za plače, prispevke in druge osebne prejemke delavcev uprave.

V primeru žirovskega občinskega proračuna k tem sredstvom spadajo naslednji odhodki:

plače in drugi izdatki zaposlenim, prispevki za socialno varnost in izdatki za blago in storitve za vsak del uprave posebej: občinsko upravo, urad župana, občinski svet, odbori in komisije ter režijski obrat. Potem pa so tu še sredstva nakupa opreme in osnovnih sredstev režijskega obrata v obliki investicijskih odhodkov občinske javne uprave.

Največji delež stroškov celotne uprave predstavljajo sredstva za delovanje občinske uprave, ki predstavljajo okrog 55 odstotkov vseh stroškov iz tega naslova, sledijo jim stroški režijskega obrata (20 odstotkov vseh sredstev za delo občinske javne uprave), stroški urada župana (10 odstotkov) ter sredstva za delo občinskega sveta, odborov in komisij (5 odstotkov vseh sredstev za delo občinske javne uprave). Investicijski odhodki ne predstavljajo velikega deleža – približno 5 odstotkov sredstev za delo občinske javne uprave. Na področju celotnega proračuna so ti odhodki v vseh treh letih predstavljali drugi največji odhodek celotnega proračuna za stroški tekočega vzdrževanja cestne infrastrukture.

Delež sredstev za delo javne uprave glede na celotne odhodke v treh letih upadajo. Leta 1999 predstavljajo 17,4 odstotni delež, v obeh preostalih letih pa je ta le še dobrih 16 odstotkov celotnega proračuna, v letu 2001 so ta sredstva po deležu komajda še na drugem mestu, saj se jim sredstva komunalne infrastrukture približajo na razliko 0,4 odstotnega deleža in glede na njihovo rast in stagnacijo deleža sredstev za delovanje javne uprave, bosta v prihodnosti ti dve skupini sredstev zagotovo zamenjali položaj po velikosti deleža sredstev glede na vse proračunske odhodke.

Po mojem mnenju bi se lahko trend stagniranja deleža sredstev za delo javne uprave v prihodnjih letih obdržal, oziroma bi se lahko ta delež celo zmanjšal, saj so se stroški v obravnavanih letih zmanjševali predvsem na račun izdatkov za blago in storitve, ki še vedno predstavljajo 35 odstotkov vseh stroškov javne uprave.

4.4.2. SREDSTVA ZA IZOBRAŽEVANJE

Med sredstva za področje izobraževanja v Občini Žiri spadajo naslednji odhodki: sredstva za regresiranje prevozov otrok v šolo, sredstva Jobstovega sklada, sredstva Osnovne šole Žiri (nadstandardni program, varstvo vozačev, program javnih del in materialni stroški šolskega prostora), sredstva Osnovne šole Jela Janežiča Škofja Loka in investicijski odhodki na področju izobraževanja v obliki sredstev za vzdrževanje in obnovo Osnovne šole Žiri. Investicijski odhodki glede na vsa sredstva, ki so na razpolago za področje izobraževanja, se gibljejo okrog 15 odstotkov, medtem ko največji delež stroškov predstavlja regresiranje prevozov otrok v šolo – več kot tretjina vseh sredstev izobraževanja. Večji delež predstavljajo še materialni stroški šolskega prostora z 23 odstotki in nadstandardni program z 20 odstotki vseh sredstev za področje izobraževanja.

Pri primerjavi deležev sredstev za izobraževanje v letih 1999, 2000 in 2001 glede na vse odhodke, opazimo padec deleža iz 11,7 odstotka leta 1999 na 9,8 odstotka v letu 2000 v letu 2001 pa se glede na prejšnje leto delež ne spremeni bistveno in znaša 10,1 odstotka vseh proračunskih odhodkov.

Stroški za izobraževanje so glede na višino sredstev v proračunu Občine Žiri skozi vsa opazovana leta na petem mestu, torej za stroški tekočega vzdrževanja cestne infrastrukture, javne uprave, komunalne infrastrukture in otroškega varstva.

Vzrok za zmanjševanje te vrste stroškov je pretežno v zmanjševanju materialnih stroškov šolskega prostora in investicijskih odhodkov za vzdrževanje in obnovo Osnovne šole Žiri, kar se mi glede na stanje šolskih prostorov in njihove opremljenosti ne zdi dobra naložba za prihodnost.

4.4.3. SREDSTVA ZA OTROŠKO VARSTVO

Tudi sredstva otroškega varstva so med največjimi odhodki žirovskega proračuna, po deležu so pred sredstvi za izobraževanje in za tremi največjimi skupinami odhodkov (cestna infrastruktura, javna uprava ter komunalna infrastruktura).

V to vrsto stroškov v Občini Žiri spadajo naslednje skupine stroškov: kritje ekonomskih cen Vzgojno varstvene enote (VVE) Žiri in Vrtca pri sveti Ani, sredstva zunanje priprave na šolo in sredstva potujočega vrtca.

Največji strošek predstavlja kritje ekonomskih cen VVE Žiri, ki predstavlja okrog tri četrtine vseh stroškov otroškega varstva, sledi pa mu kritje ekonomskih cen Vrtca pri sveti Ani (okrog

12 odstotkov) ter priprava na šolo in potujoči vrtec oba z okrog 5 odstotki glede na vse stroške otroškega varstva.

Gledano na vse odhodke proračuna Občine Žiri kot že povedano sredstva za otroško varstvo zasedajo četrto mesto po višini sredstev. Leta 1999 je ta delež predstavljal 12,6 odstotkov vseh odhodkov, leta 2001 pa 13,1 odstotka, vendar pa njihov delež med tema letoma ni rasel enakomerno. Leta 2000 se je dvignil celo na 14 odstotkov vseh odhodkov vendar naslednje leto spet rahlo pade. Porast v prvih dveh letih je opazna predvsem v višini sredstev za kritje ekonomskih cen VVE Žiri, rahel padec v naslednjih dveh pa se pojavi predvsem na račun zmanjšanja sredstev za zunanjo pripravo na šolo in sredstev potujočega vrtca. Medtem, ko je imelo to področje odhodkov v letu 1999 svoj delež tudi med investicijskimi odhodki (6 odstotkov sredstev za otroško varstvo) v prihodnjih dveh letih teh ni, in vsi stroški otroškega varstva predstavljajo samo tekoče transferje posameznikom in institucijam.

Delež sredstev otroškega varstva se bo v prihodnjih letih najverjetneje dvignil (verjetno v povečanju stroškov kritja ekonomskih cen VVE Žiri – ta se enakomerno dviga v vseh treh letih), kar prav gotovo najbolj ustreza občanom s predšolskimi otroki.

4.4.4. SREDSTVA ZA PODROČJE KULTURE

Sredstva za področje kulture spadajo med odhodke z nekaj manjšim deležem pa vendar ne med najmanjše.

V proračunske odhodke za to področje spadajo sredstva namenjena naslednjim porabnikom: pihalna godba, pevski zbori, literarni, lutkovni, dramski in likovni sekciji, kvartetu kljunastih flavt, zgodovinskemu krožku, stroški prireditev in proslav, muzejskemu društvu, Žirovskemu občasniku, knjižnici Ivana Tavčarja Škofja Loka ter glasbeni šoli Škofja Loka.

Največji porabnik teh sredstev je knjižnica Ivana Tavčarja Škofja Loka z skoraj polovico vseh sredstev, sledijo pa ji Žirovski občasnik in stroški prireditev in proslav oba z okrog 10 odstotki vseh sredstev za področje kulture.

Vsako leto je za to področje namenjeno tudi nekaj investicijskih sredstev (nekaj manj kot 10 odstotkov sredstev za kulturo), predvsem v namen posodobitve odra, ki je v večinski uporabi dramske sekcije.

Glede na celotne odhodke se njihov delež v obravnavanih letih ne giblje veliko, v vseh treh letih ostaja med 2,7 in 3 odstotki vseh odhodkov, ta delež bo najbrž ostajal isti tudi v prihodnje, razen v primeru večjih investicijskih sredstev na tem področju, kot bi lahko bila sredstva za posodobitev knjižničnih prostorov, kateri so tega gotovo potrebni.

4.4.5. SREDSTVA ZA PODROČJE ŠPORTA

Ta sredstva po velikosti deleža vseh odhodkov spadajo v isto skupino kot delež sredstev za kulturo. Področje športa je tako kot področje kulture tisto, ki ima največje število različnih končnih porabnikov občinskega proračuna.

Ti porabniki so: športno rekreacijsko društvo, društvo upokojencev Žiri, smučarski, košarkarski, balinarski, nogometni, smučarsko skakalni in judo klub, planinsko društvo, športno društvo Tabor, taborniki, skavti, teniško drsalni klub, društvo invalidov, moto klub ter šolske športne dejavnosti vrtca pri sveti Ani in osnovne šole Žiri.

Med vsemi temi porabniki z daleč največjim deležem izstopa smučarski skakalni klub Alpina, kateremu od vseh sredstev namenjenih za šport pripada vsako leto več kot petina teh sredstev. Sledijo pa mu stroški za športno društvo Tabor z 10 odstotki sredstev za šport in planinsko društvo ter financiranje šolskih športnih dejavnosti z nekaj manj kot 10 odstotki. Za športne dejavnosti je leta 2001 predvidenih tudi nekaj investicijskih odhodkov (okrog 9 odstotkov sredstev za šport), kar v prejšnjih letih ni bilo v navadi. Vsi ostali porabniki pa dobivajo manj kot 5 odstotni delež sredstev namenjenih za športne dejavnosti v Občini Žiri.

Delež sredstev za šport je najbolj stabilen po višini deleža, saj se v vseh treh opazovanih letih ne spremeni niti za desetinko odstotnega deleža in vsa leta ostaja pri 2,9 odstotkih vseh občinskih odhodkov.

Menim, da je odstotek celotnega proračuna, namenjenega za športne dejavnosti v Občini Žiri, za tako majhno občino z relativno dobro razvito gospodarsko dejavnostjo (ki lahko samostojno financira delovanje kakšnega kluba) ustrezno velik, razporeditev sredstev pa bi se lahko vršila na drugačen način. V oči bode predvsem velik delež za smučarsko skakalni klub, ki ne dosega tako vrhunskih rezultatov in ne promovira občine v tej meri, kot bi jo lahko drugi športi ob večji podpori občinskih sredstev. Za splošno izboljšanje stanje športa v občini pa bi kazalo nekaj več sredstev nameniti tudi rekreacijskim dejavnostim za širši krog uporabnikov.

4.4.6. SREDSTVA NAMENJENA POŽARNEMU VARSTVU IN CIVILNI ZAŠČITI

Ta sredstva predstavljajo eno najmanjših skupin odhodkov v proračunu Občine Žiri. Te odhodke predstavljajo: sredstva za obrambo in zaščito (stroški obrambnega usposabljanja in izdatki za blago in storitve) ter sredstva namenjena Gasilski zvezi Škofja Loka (gre predvsem za stroške dejavnosti prostovoljnih gasilskih društev).

Med temi skupinami gre omeniti le sredstva namenjena dejavnostim prostovoljnih gasilskih društev, ki predstavlja v vseh letih od 70 do 85 odstotkov vseh sredstev za ta namen. V letu

2000 je bilo med temi sredstvi kar 30 odstotkov sredstev investicijske narave (najverjetneje nakup nove opreme enega od prostovoljnih gasilskih društev), medtem, ko v preostalih dveh letih teh sredstev ni.

Delež odhodkov za požarno varstvo in civilno zaščito, se je v prvih dveh obravnavanih letih gibal okrog 1,5 odstotka vseh odhodkov, leta 2001 pa pade na 1,1 odstotka celotnega proračuna. Ta skupina sredstev v največji meri spremeni višino deleža, saj se delež teh sredstev v zadnjem letu zmanjša za 35 odstotkov glede na prejšnje leto.

Glede na odpravo naborniške vojske, kot smo jo poznali še pred kratkim, bo potrebno v prihodnjih letih za ta namen nameniti nekaj več sredstev, kot kaže trend zadnjih dveh letih. Ta sredstva bi bilo najbolje nameniti prostovoljnim gasilskim društvom, ki bodo potem edini vir pomoči ob naravnih ali drugih nesrečah, še posebno zato, ker naša občina leži na območju povečanih možnostih poplav v primeru večjih padavin.

4.4.7. SREDSTVA NAMENJENA ZA ZDRAVSTVO

So ena redkih skupin sredstev, katerim se delež glede na vse odhodke v opazovanih letih enakomerno povečuje, kar kaže na trend njihovega povečevanja tudi v prihodnjih letih. Sredstva za zdravstvo se delijo na naslednje skupine: sredstva za zdravstveni dom, sredstva za šolsko ambulanto, sredstva za zavarovanje določenih kategorij občanov ter sredstva za mrliško ogledno službo. Investicijskih sredstev namenjenih za zdravstvo ni predvidenih, med temi, ki so pa največji delež pripada sredstvom za vzdrževanje in stroške zdravstvenega doma (58 odstotkov sredstev za zdravstvo), z 32 odstotki pa jim sledijo stroški zavarovanja določenih kategorij občanov.

Kot že rečeno se delež sredstev za zdravstvo v obravnavanih treh letih povečuje, leta 1999 znaša 1,7 odstotka, leta 2000 2,0 odstotka, leta 2001 pa 2,2 odstotka vseh proračunskih odhodkov.

4.4.8. SREDSTVA ZA SOCIALO

Višina teh stroškov predstavlja nekje isti delež kot sredstva za kulturo in sredstva za šport, torej spadajo med nekoliko večje odhodke med tistimi z majhnim zastopstvom v proračunu Občine Žiri.

V to skupino spadajo sredstva za: zdravstvena letovanja, oskrbo v domovih, kritje cen službe pomoči in nege na domu, rdeči križ Žiri, rdeči križ Škofja Loka, Karitas, društvo slepih in slabovidnih, društvo invalidov Žiri ter sredstva namenjena Centru za socialno delo.

Oskrba v domovih predstavlja največji strošek, saj predstavlja kar okrog 50 odstotkov sredstev za socialo, sledijo pa sredstva za kritje cen z 20 odstotki, ostale skupine pa predstavljajo manjše deleže. Delež sredstev za socialo se v letu 2000 glede na prejšnje leto poveča za skoraj odstotek celotnega proračuna, potem pa do leta 2001 pade nazaj na 2,9 odstotka, kar je približno enak delež kot leta 1999. V prihodnjih letih je pričakovati rahel dvig deleža sredstev za socialo in ustalitev na nekje 3,5 odstotkih vseh odhodkov, saj se je rast leta 2000 zgodila predvsem na račun povečanih sredstev za oskrbo na domu, prav tako kot zmanjšanje leta 2001, prav pri oskrbi na domu pa velik delež prispevajo prostovoljci iz drugih ustanov, katerih je teh vse manj, zato bo morala občina delež teh sredstev v prihodnosti dvigniti, nikakor pa ne zmanjševati.

4.4.9. SREDSTVA ZA STANOVANJSKO GOSPODARSTVO

Ta skupina sredstev je v tej nalogi omenjena na več mestih, zato ker leta 2001 predstavlja tretji največji odhodek po višini sredstev in je predstavlja kar 13,6 odstotka vseh odhodkov, vendar ga v svoji razvrstitvi nisem upošteval, ker so ta sredstva investicijske narave, saj gre za nakup stanovanj v višini nekaj več kot 78 milijonov tolarjev, ter zemljišč in poslovnih prostorov in stavb v višini 11 milijonov tolarjev. Financiranje teh stroškov je izvršeno ločeno, saj se ne financira iz rednih dohodkov, pač pa se je občina za ta namen zadolžila. Tako teh sredstev nisem upošteval niti na dohodkovni, niti na odhodkovni strani občinskega proračuna. Drugače pa sredstva za opravljanje rednih aktivnosti stanovanjskega gospodarstva v prejšnjih letih poleg sredstev za prostorsko planiranje predstavljajo eno manjših skupin odhodkov celotnega proračuna. Sredstva iz tega naslova so namenjena za upravljanje s stanovanjskim skladom in tekoče vzdrževanje občinskih stanovanj, vendar pa v vseh treh letih ne predstavljajo več kot pol odstotka vseh odhodkov.

V prihodnjih letih lahko pričakujemo večjo rast teh sredstev, saj se bodo zagotovo povečala sredstva, ki so potrebna za tekoče vzdrževanje pravkar kupljenih stanovanj in poslovnih prostorov.

4.4.10. SREDSTVA ZA TEKOČE VZDRŽEVANJE CESTNE INFRASTRUKTURE

Cestna infrastruktura je v vseh treh obravnavanih letih največji porabnik občinskega proračuna, čeprav se višina deleža glede na vse odhodke napram deležem ostalih porabnikov občinskega proračuna zmanjšuje.

Sredstva zbrana za ta namen se porabljajo za naslednje dejavnosti: tekoče vzdrževanje lokalnih, krajevnih in gozdnih cest, vzdrževanje ostalih neprometnih in prometnih poti, zimska služba, rekonstrukcije in adaptacije (asfaltacije) cest ter tekoče vzdrževanje regionalnih cest. Največji delež vseh sredstev zbranih za vzdrževanje cestne infrastrukture se porabi za rekonstrukcije in adaptacije (okrog 70 odstotkov), sledijo stroški za vzdrževanje regionalnih cest (10 odstotkov) in vzdrževanje lokalnih in krajevnih cest s po 6 odstotki od vseh sredstev za vzdrževanje cestne infrastrukture.

Gledano vse odhodke, delež te skupine, kot že rečeno, enakomerno pada za odstotek na leto. Leta 1999 delež znaša 25,6 odstotka, leta 2001 pa 23,5 odstotka vseh občinskih odhodkov. Padeč deleža v zadnjem proračunskem letu je v največji meri posledica zmanjševanja sredstev za asfaltacijo cest in vzdrževanje regionalnih cest.

Glede na stanje cest (lokalnih in regionalnih) v naši občini, lahko tudi v prihodnje pričakujemo velik delež proračuna za vzdrževanje in asfaltacijo cest, torej je delež okrog petine občinskega proračuna gotovo za kakšno desetletje rezerviran za to skupino proračunskih odhodkov.

4.4.11. SREDSTVA ZA KOMUNALNO INFRASTRUKTURO

Komunalna infrastruktura je zadnja večja skupina prihodkov v proračunu Občine Žiri in je tretja po višini deleža vseh odhodkov. Tako kot sredstva za šport in kulturo ima tudi ta skupina odhodkov svoja sredstva razdeljena številnim namenom: javna razsvetljava, TV sistemi, najem komunalne infrastrukture (najem otroškega igrišča), vzdrževanje družbenega doma in ostalih objektov, regulacije rek, deponija odpadkov, načrti in projektna dokumentacija, stroški vodovoda, kanalizacije, čistilne naprave, pokopališča,...

Velik del teh stroškov je investicijske narave – vsako leto okrog 25 odstotkov sredstev za komunalno infrastrukturo, največji del sredstev pa je namenjen stroškom odvoza smeti in njihove deponije, ki vsako leto znaša več kot tretjino sredstev namenjenih za komunalno infrastrukturo. V vseh treh letih je bil opazen enakomeren dvig deleža teh sredstev v občinskem proračunu, ki leta 2000 glede na prejšnje leto zraste za en odstotek, na 15,2 odstotka, leta 2001 pa na 15,9 odstotkov vseh občinskih odhodkov.

Sredstva za komunalno infrastrukturo se večajo predvsem na račun odvoza smeti in njihove deponije, katerih stroški bodo glede na ekološki problem odlaganja in ločenega zbiranja rasli tudi v prihodnje, zato lahko kmalu pričakujemo večji delež občinskega proračuna

namenjenega komunalni infrastrukturi namesto delovanju javne uprave, ki zaenkrat še drži drugi največji delež.

4.4.12. SREDSTVA ZA GOSPODARSTVO IN TURIZEM

Ta skupina sredstev se po velikosti deleža giblje nekje v družbi deležev sredstev za kmetijstvo in sredstev za zdravstvo – torej nekje pod dvema odstotkoma vseh odhodkov v vseh treh obravnavanih letih.

Sredstva iz tega naslova se porabljajo za: stroške razvojne strategije in programe drobnega gospodarstva, subvencije turističnih dejavnosti, turistično društvo Žiri ter materialne stroške Zavoda za pospeševanje turizma Blegoš.

Tudi ta skupina med investicijskimi odhodki ne najde prostora za svoje dejavnosti, med zgoraj naštetimi pa največji del predstavljajo stroški za subvencije turističnih dejavnosti, ki predstavljajo 52 odstotkov sredstev za gospodarstvo in turizem. Na splošno lahko ugotovimo, da od dveh skupin stroškov združenih v eno (gospodarstvo in turizem) krajši konec potegne gospodarstvo, saj v vseh treh letih ne predstavlja več kot četrte sredstev zbranih pod tem naslovom.

Kot prej opisana skupina sredstev za komunalno infrastrukturo, tudi sredstva za gospodarstvo in turizem v vseh treh letih povečujejo svoj delež glede na vse odhodke in to v prvih dveh letih za 65 odstotkov glede na prejšnje leto, leta 2000 znaša njihov delež 1,4 odstotka vseh odhodkov, do leta 2001 pa se delež dvigne še za 35 odstotkov na 1,9 odstotka vseh odhodkov. Glede na aktivnosti turističnega društva Žiri in razširjanje turistične ponudbe v našem kraju, bo delež teh sredstev v prihodnjih letih gotovo še rasel – vsaj po mojem mnenju bi moral biti višji, saj ima naša občina zelo veliko naravnih danosti primernih za privabljanje turistov, potrebno je le več sredstev za njihovo ureditev in oglaševanje, kar se v zadnjih letih tudi dokaj uspešno izvaja.

4.4.13. SREDSTVA ZA KMETIJSTVO

Ta sredstva po deležu predstavljajo približno takšen del kot v prejšnjem poglavju opisana skupina sredstev, vsa sredstva pa so v vseh treh letih namenjena le enemu naslovu: sredstva za kompleksne subvencije v kmetijstvu.

V letu 2000 se je delež teh sredstev glede na prejšnje leto dvignil za pol odstotka na 2 odstotna deleža vseh odhodkov, leta 2001 pa rahlo padel na 1,8 odstotka vseh proračunskih odhodkov.

Ker je Občina Žiri splošno gledano bolj podeželska kot urbana občina, bi rekel, da sredstev za te namene niti ni veliko – verjetno zato, ker kmetje subvencije dobivajo v večjem delu neposredno od države – najbrž se bo ta delež v prihodnjih letih, podobno kot do sedaj, gibal nekje okrog dveh odstotkov vseh odhodkov, čeprav pri višini teh sredstev pomembno igrajo nepredvidljive naravne okoliščine.

4.4.14. SREDSTVA ZA PROSTORSKO UREJANJE

Sredstva za prostorsko urejanje sodijo v zadnjo skupino, ki jo obravnavam v tem poglavju, hkrati pa je to tudi zadnja skupina odhodkov po velikosti deleža glede na vse odhodke v Občini Žiri. Pod stroške prostorskega urejanja spadajo: sredstva za urejanje premoženjskih razmerij ter sredstva za urbanistično dokumentacijo.

V zadnjem opazovanem letu, letu 2001, se sredstva za urejanje premoženjskih razmerij pojavijo prvič, pred tem pa so obstajala samo sredstva namenjena za urbanistično dokumentacijo, leta 2000 pa ni bilo v proračunu predvidenih niti teh sredstev.

O gibanju (rasti oziroma zmanjševanju) deleža sredstev prostorskega urejanja nima smisla govoriti, saj se ti pojavljajo (če se sploh pojavijo) v desetinkah odstotkov, pomembno pa je, da teh nekaj sredstev v prihodnje vendarle ostane, saj je urejanje takšne in podobne dokumentacije zelo pomembno za občino z urejenimi lastniškimi razmerij med občani.

5. PRIMERJAVA FINANCIRANJA OBČINE ŽIRI Z VEČJO OBČINO ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001

Za primerjavo v omenjenih sosednjih občin sem se odločil iz več razlogov. V prvi vrsti predvsem zato, ker sem prebivalec Občine Žiri in me je tematika javnih financ moje občine zanimala v vseh letih mojega študija. Občina Žiri je bila do leta 1995 kot krajevna skupnost del Občine Škofja Loka in na ta način tudi del proračuna te občine, zato se mi je zdela zanimiva primerjava javnih financ dveh občin, ki sta še pred nekaj leti delovale s skupnimi sredstvi.

Razlika v velikosti teh dveh občin (po površini in prebivalstvu) je kar velika, razlika pa je tudi v stažu delovanja vseh občinskih organov (občinske uprave, občinskega sveta, župana,...), ki v večji občini delujejo že nekaj desetletji, v manjši pa komaj nekaj let. Zanimalo me je v kolikšni meri te razlike vplivajo na dejavnosti občine kot lokalne skupnosti in s tem tudi na zbiranje in deljenje občinskih proračunskih sredstev.

5.1. KRATKA PREDSTAVITEV OBČINE ŠKOFJA LOKA

Zgodovina mesta se pričinja z letom 973, ko je nemški cesar Oton II. daroval loško ozemlje škofu Abrahamu iz Freisinga na Bavarskem. Vendar Loka, ki je imenovana v darilni listini, ni današnja Škofja Loka, temveč Stara Loka, naselje, ki se je začelo razvijati ob obrežjih Poljanske Sore (samostalniki »loka« označuje travnat svet ob vodi). Kasneje so friesinški škofje upravno in gospodarsko središče loškega gospostva preimenovali v Škofja Loka (Bischoflack). Zaradi večje varnosti se je v začetku 14. stoletja mesto zaščitilo z obzidjem, ki je v veliki meri ohranjeno še danes. Mesto je v svoji zgodovini doživelo mnoge požare in potrese, najhujši leta 1511 je hudo poškodoval mesto, vendar ga je škof Filip kmalu obnovil. Od tedaj se je mestno jedro Škofje Loke le malo spreminjalo, zato velja za najbolje ohranjeno srednjeveško mesto v Sloveniji.

Upravna enota Škofja Loka do leta 1995 pod svojim okriljem združuje vse kraje in mesta Selške in Poljanske doline, tistega leta pa poleg Občine Škofja Loka (145 km², 21761 prebivalcev) nastanejo tri nove občine: na območju Selške doline Občina Železniki (162 km², 6693 prebivalcev) in na območju Poljanske doline Občina Gorenja vas-Poljane (161 km², 6539 prebivalcev) in Občina Žiri (44 km², 4857 prebivalcev (podatki 31.12.1997)).

Kot vidimo je žirovska občina najmanjša novo nastala občina na območju prejšnje Občine Škofja Loka po površini in številu prebivalcev in štirikrat manjša v primerjavi z večjo občino s katero bom delal primerjave v prihodnjih poglavjih.

5.2. PRIHODKI IN ODHODKI SKUPNO

V začetku primerjam primanjkljaj oziroma presežek proračuna občine Škofja Loka s tistim občine Žiri, zato najprej pogledjmo, s kakšnimi zneski bomo imeli v tej primerjavi opravka. Pred primerjavo naj še omenim, da v prikazanih zneskih nisem upošteval sredstev krajevnih skupnosti, saj v vseh treh letih ne predstavljajo več kot petih odstotkov celotnega proračuna (ta odstotek v treh letih upada), ter predvsem zato, ker so prihodki in odhodki za ta namen v popolnoma enakih zneskih, zato lahko sklepamo, da se ta sredstva financirajo iz vnaprej znanega vira sredstev.

Tabela 9: Prikaz razlike med realiziranimi prihodki in odhodki proračunov Občine Škofja Loka v letih 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
PRIHODKI V 1000 SIT	1.873.258	1.978.057	2.144.754
ODHODKI V 1000 SIT	1.861.958	1.932.240	2.043.899
RAZLIKA MED PRIHODKI IN ODHODKI V 1000 SIT	11.300	45.817	100.855

Vir: Proračun Občine Škofja Loka po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

V zgornji tabeli vidimo, da Občina Škofja Loka v nobenem od obravnavanih proračunskih let ne posluje v rdečih številkah (v nasprotju z Občino Žiri), temveč je višina zbranih sredstev za financiranje občinskih nalog vsako leto višja od sredstev potrebnih za njihovo opravljanje. Ta proračunski presežek se v treh obravnavanih letih celo povečuje. V letu 1999 presežek predstavlja 0,6 odstotka, nato se leta 2000 dvigne na 2,3 odstotka, leta 2001 pa celo na 4,7 odstotka vseh zbranih občinskih sredstev tistega leta. V primerjavi z Občino Žiri vidimo, da je škofjeloška občina v svojih finančah stabilnejša, v treh opazovanih letih prikazuje presežek in ga celo povečuje, medtem, ko se žirovska občina trudi odpraviti primanjkljaje in presežke beležiti v večjem deležu kot do sedaj.

Znesek vseh prihodkov se v treh letih sicer povečuje, vendar ne v tako veliki meri kot pri Občini Žiri. V prvih dveh letih se poveča za 5,5 odstotka glede na prejšnje leto, v zadnjih

dveh pa za 8,4 odstotka. Rekli bi, da je ta rast prihodkov glede na stopnjo inflacije skorajda premajhna, vendar pa ob pogledu na proračunske presežke lahko ugotovimo, da Občina Škofja Loka potrebuje vse manj sredstev za opravljanje svojih nalog (kar je spet v nasprotju s trendom v Občini Žiri), ali pa krči obseg nalog pod svojim okriljem in zato porabi manj sredstev. Odgovor bomo najbrž dobili v naslednjih poglavjih.

5.3. PRIHODKI OBČINE ŠKOFJA LOKA PO POSTAVKAH

Prihodke škofjeloške občine sem razdelil na iste skupine, kot sem to storil pri Občini Žiri, seveda v Občini Škofja Loka ni postavke zadolževanja, saj je v vseh treh letih prihodkov že tako več kot odhodkov. Deleži različnih skupin prihodkov so prikazani v tabeli 10.

Tabela 10: Prikaz prihodkov Občine Škofja Loka po skupinah za leta 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
PRIHODKI V 1000 SIT	1.873.258	1.978.057	2.144.754
DAVČNI PRIHODKI	71,4%	71,4%	70,7%
Znesek v 1000 SIT	1.338.075	1.411.886	1.517.293
NEDAVČNI PRIHODKI	13,4%	13,4%	16,7%
Znesek v 1000 SIT	251.651	264.241	358.384
KAPITALSKI PRIHODKI	1,7%	3,4%	5,4%
Znesek v 1000 SIT	32.403	67.617	115.985
PREJETE DONACIJE	0,2%	0,1%	0,3%
Znesek v 1000 SIT	3.500	2.628	7.380
TRANSFERNI PRIHODKI	13,4%	11,8%	7,1%
Znesek v 1000 SIT	251.192	234.312	153.093

*delež skupine prihodkov glede na celotne prihodke

Vir: Proračun Občine Škofja Loka po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001.

Iz tabele je razvidno, da se deleži v vseh treh letih ne spreminjajo veliko; največje spremembe deležev je opaziti pri skupinah kapitalskih in transfernih prihodkov (prvim se delež povečuje, drugim zmanjšuje). Največji delež predstavljajo davčni prihodki, ki v vseh treh letih ostajajo na dobrih 70 odstotkih vseh prihodkov. Sledijo jim nedavčni prihodki, katerih delež se v proračunskem letu 2001 glede na prejšnje dvigne iz 13,4 odstotka za več kot 3 odstotke na 16,7 odstotka. Kapitalski prihodki prikazujejo največji dvig deleža, saj se jim vsako leto delež poveča za okrog 2 odstotna deleža in leta 2001 predstavlja 5,4 odstotkov vseh prihodkov, kar je blizu temu kot tega leta predstavlja delež transfernih prihodkov, katerim pa se delež v treh

opazovanih letih skorajda prepolovi iz 13,4 na 7,1 odstotka vseh prihodkov. Delež donacij ni vreden posebne pozornosti saj v vseh treh letih predstavlja le nekaj desetink odstotkov.

V primerjavi s prihodki Občine Žiri opazimo razliko predvsem pri dveh skupinah prihodkov: pri davčnih in transernih prihodkih, kjer ima Občina Škofja Loka veliko večji delež prvih kot Občina Žiri. Ta delež je večji za približno 20 odstotkov vseh prihodkov, za kolikor ima tudi manjši delež transernih prihodkov v primerjavi z žirovsko občino, kjer ta delež predstavlja skoraj 30 odstotkov vseh prihodkov.

Na tem mestu lahko s primerjavo deležev transernih prihodkov preverimo trditev *prve hipoteze*, ki pravi, da je financiranje majhnih občin v večji meri odvisno od državnih transferjev, kot je odvisno pri večjih občinah. Delež državnih transferjev manjše občine v tej nalogi (Občine Žiri) v treh letih ostaja okrog tretjine vseh proračunskih odhodkov, medtem, ko pri večji občini (Občina Škofja Loka) ne predstavlja več kot osmine deleža v treh opazovanih letih. Kot je iz podatkov razvidno lahko to prvo hipotezo potrdimo, saj je proračun Občine Žiri dejansko v veliko večji meri odvisen od denarne pomoči države. Takšno je razmerje državnih transferjev v primerjavi z ostalimi prihodki v našem primeru, zato lahko sklepamo, da je podobno tudi v primeru ostalih slovenskih občin, z gotovostjo pa tega ne moremo trditi.

Na splošno je glede pomoči države s sredstvi za opravljanje občinskih nalog pri obeh občinah moč opaziti manjšanje deleža teh sredstev, zato se odvisnost od teh sredstev vsaj v teh dveh občinah zmanjšuje.

Donacije so pri obeh občinah izredno majhnega pomena (nekaj predstavljajo le v Občini Žiri), medtem, ko se razlika kaže tudi pri deležu kapitalskih prihodkov, saj se le-ta pri škofjeloški občini povečuje, pri žirovski pa zmanjšuje.

V podrobnosti znotraj skupin prihodkov škofjeloške občine se v tem poglavju ne bom poglobljal, saj so davki in različni prispevki s katerimi se zbirajo sredstva skoraj popolnoma enaki, le da se v Občini Škofja Loka ti pobirajo bolj vestno oziroma imajo za njihovo pobiranje v tej občini več možnosti (razvitejša industrija in ostala pridobitna dejavnost, turizem in ostale storitve).

5.4. ODHODKI OBČINE ŠKOFJA LOKA PO POSTAVKAH

Odhodki Občine Škofja Loka so v naslednji tabeli razdeljeni tako, kot je bilo to razdeljeno pri odhodkih Občine Žiri, razmerja deležev pa se od tistih v žirovski občini precej razlikujejo.

Odhodki se povečujejo z manjšim odstotkom kot v teh letih predstavlja inflacija (v letu 2000 se glede na prejšnje leto povečajo za 3,8 odstotka, leta 2001 pa za 5,8 odstotka), zato lahko opazimo relativno zmanjševanje višine odhodkov. Na katerih skupinah odhodkov se to zmanjševanje najbolj opazi pa v naslednjih odstavkih.

Tabela 11: Odhodki Občine Škofja Loka po skupinah za leto 1999, 2000 in 2001

	1999	2000	2001
VSI ODHODKI V 1000 SIT	1.861.958	1.932.240	2.043.899
JAVNA UPRAVA*	12,8%	13,5%	15,9%
Znesek v 1000 SIT	237.879	260.970	324.016
IZOBRAŽEVANJE*	9,6%	7,4%	8,7%
Znesek v 1000 SIT	177.450	142.083	177.114
OTROŠKO VARSTVO*	12,8%	13,5%	14,7%
Znesek v 1000 SIT	237.854	261.450	300.951
KULTURA*	8,0%	8,4%	9,1%
Znesek v 1000 SIT	149.335	161.520	185.101
ŠPORT*	3,4%	3,9%	5,3%
Znesek v 1000 SIT	63.352	74.458	108.694
POŽAR. VARSTVO IN CIVILNA ZAŠČITA*	1,8%	1,9%	1,9%
Znesek v 1000 SIT	34.003	36.307	39.071
ZDRAVSTVO*	5,6%	4,7%	2,0%
Znesek v 1000 SIT	104.990	89.948	40.745
SOCIALA*	2,7%	2,9%	4,0%
Znesek v 1000 SIT	50.244	56.942	82.344
STANOVANJSKO GOSPODARSTVO*	2,9%	2,1%	2,0%
Znesek v 1000 SIT	54.515	39.727	40.254
TEKOČE VZDRŽEVANJE CESTNE INFR.*	8,7%	12,7%	13,4%
Znesek v 1000 SIT	162.342	246.316	273.725
KOMUNALNA INFRASTRUKTURA*	27,7%	24,4%	18,0%
Znesek v 1000 SIT	516.659	471.891	367.727
GOSPODARSTVO IN TURIZEM*	1,0%	1,5%	1,6%
Znesek v 1000 SIT	18.638	28.689	31.882
KMETIJSTVO*	0,8%	0,9%	0,8%
Znesek v 1000 SIT	14.285	18.152	17.349
PROSTORSKO UREJANJE*	1,1%	0,8%	1,6%
Znesek v 1000 SIT	19.584	15.847	32.357
OSTALO*	1,1%	1,4%	1,0%
Znesek v 1000 SIT	20.482	27.051	20.439

*delež skupine odhodkov glede na celotne odhodke

Vir: Proračun Občine Škofja Loka po zaključnem računu za leta 1999, 2000 in 2001

Iz tabele 11 je razvidno, da samo štirim skupinam ostaja delež v treh opazovanih letih približno isti, pri vseh ostalih 10 skupinah pa se delež opazno spreminja. Delež pade samo trem skupinam, od katerih je med večjimi le delež sredstev za komunalno infrastrukturo, ki se zmanjša z 27,7 odstotkov leta 1999 na 18,0 leta 2001. Na račun zmanjšanja te skupine sredstev, se rast deleža najbolj opazi pri dveh skupinah, pri sredstvih za delovanje javne uprave (porast iz 12,8 odstotka leta 1999 na 15,9 odstotka leta 2001) in pri sredstvih za tekoče vzdrževanje cestne infrastrukture (iz 8,7 odstotka leta 1999 na 13,4 odstotka leta 2001). Pri ostalih skupinah odhodkov pa je rast oziroma padanje deleža postopno in enakomerno, gre pa za spremembe v desetinkah odstotkov, oziroma le za odstotek ali dva v vseh treh letih. V primerjavi z Občino Žiri, lahko v primeru škofjeloške občine opazimo večje in enakomernije spremembe v deležih različnih skupin odhodkov. Za podrobnejšo primerjavo deležev proračunov občin Žiri in Škofja Loka sem se odločil izbrati le skupine odhodkov, ki v enem ali drugem proračunu predstavlja več kot 5 odstotni delež vseh odhodkov. Te skupine odhodkov so: sredstva za komunalno infrastrukturo, sredstva za tekoče vzdrževanje cestne infrastrukture, sredstva za delovanje javne uprave, sredstva za otroško varstvo, sredstva za izobraževanje in sredstva za kulturo.

5.4.1. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA KOMUNALNO INFRASTRUKTURO OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001

Občina Škofja Loka tem sredstvom namenja večji delež svojega proračuna kot Občina Žiri, čeprav se obe približujeta istemu deležu vseh odhodkov (15-18 odstotkov vseh odhodkov). V večji občini ta sredstva predstavljajo največjo skupino odhodkov, čeprav se je njihov delež v treh letih zmanjšal iz skoraj 28 odstotkov na 18 odstotkov vseh odhodkov. V manjši, žirovski občini pa se kaže nasproten trend v deležu teh sredstev, saj se njihov delež povečuje v treh letih iz 14 odstotkov na skoraj 16 odstotkov vseh odhodkov in v vseh letih ohranja tretji največji delež odhodkov po njihovi višini sredstev.

Na splošno lahko vidimo, da namenja Občina Škofja Loka tej vrsti sredstev več pozornosti kot Občina Žiri, padec deleža v večji občini je morda posledica opravljanja določenih komunalnih del s strani privatnih podjetji in posledično razbremenitvijo občine, za rast deleža

v žirovski občini pa mislim, da je posledica posodabljanja celotnega sistema komunalne infrastrukture, ki v večji občini obstaja že dalj časa.

5.4.2. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA TEKOČE VZDRŽEVANJE CESTNE INFRASTRUKTURE OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001

Pri tej skupini sredstev gre za nasprotni položaj kot pri sredstvih za komunalno infrastrukturo, saj Občina Žiri daje tej skupini veliko večji poudarek, saj ta sredstva predstavljajo največjo skupino odhodkov v celotnem proračunu in v treh letih predstavljajo med 26 in 23 odstotkov vseh odhodkov. Njihov delež sicer rahlo pada, vendar pa vseeno še kmalu ne bo padel na odstotni delež, katerega ta predstavlja v Občini Škofja Loka. V tej občini sicer delež raste, in se dvigne iz slabih devetih na dobrih trinajst odstotkov in predstavlja v opazovanih letih četrti delež po višini sredstev.

Pri škofjeloški občini gre v primeru rasti deleža predvsem za veliko povečanje sredstev namenjenih programu za obnovo obstoječih občinskih cest, medtem, ko se v žirovski občini večina sredstev namenja za »nastajanje« oziroma asfaltacijo večinoma novih cest. V obeh občinah lahko pričakujemo umiritev sredstev na višini dosedanjih deležev in čez čas zmanjšanje teh sredstev v Občini Žiri na višino deleža, ki je podoben deležu v proračunu Občine Škofja Loka.

5.4.3. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA DELOVANJE JAVNE UPRAVE OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001

V letu 2001 ta skupina sredstev predstavlja skoraj enak delež v obeh občinah (okrog 16 odstotkov), s to razliko, da v Občini Žiri tak delež predstavlja v vseh treh letih, v Občini Škofja Loka pa se v treh letih poveča iz slabih 13 odstotkov leta 1999 na 16 odstotkov leta 2001. V obeh občinah to predstavlja drugi ali tretji največji delež med vsemi skupinami sredstev. Rast te skupine odhodkov v Občini Škofja Loka je predvsem posledica večjih stroškov za plače in prispevke k plačam zaposlenim in nagradam občinskega sveta, tako da se bo ta odstotek v prihodnjih letih najverjetneje umiril in predstavljal nekje isti delež kot v Občini Žiri. Pri tej skupini odhodkov med občinama ni opaziti večjih razhajanj.

5.4.4. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA OTROŠKO VARSTVO OBČINE ŽIRI IN OBČINE ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001

Tudi pri sredstvih za otroško varstvo ni opaziti večje razlike med obema občinama, saj je pri obeh delež teh sredstev med 12 in 14 odstotki vseh odhodkov. V obeh občinah se ta odstotek rahlo dviga predvsem na račun povečanje sredstev za subvencije občine občanom, pri zmanjševanju stroškov otroškega varstva.

Torej tudi pri deležih te skupine sredstev ni razlike med večjo in manjšo občino.

5.4.5. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA IZOBRAŽEVANJE V OBČINI ŽIRI IN OBČINI ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001

V obeh občinah ta skupina sredstev rahlo izgublja na svojem deležu, v treh letih se delež zmanjša za okrog odstotka, in leta 2001 v Občini Škofja Loka predstavlja 8,7 odstotka vseh odhodkov, v Občini Žiri pa 10,1 odstotka vseh odhodkov. Zmanjševanje deleža je v obeh občinah opazno predvsem na zmanjševanju investicijskih odhodkov. Nekaj večji delež teh sredstev v žirovski občini napram deležu v škofjeloški je posledica transferjev sredstev Občine Žiri glasbenim šolam in šolam s prilagojenim programom v Škofji Loki, sicer pa večjih razlik v financiranju izobraževanja ni najti.

5.4.6. PRIMERJAVA DELEŽEV SREDSTEV ZA KULTURO V OBČINI ŽIRI IN OBČINI ŠKOFJA LOKA V LETIH 1999, 2000 IN 2001

Pri deležih sredstev za kulturo gre za drugačno zgodbo kot pri zadnjih dveh skupinah odhodkov, oziroma za večje razlike pri višini sredstev. V Občini Škofja Loka se delež teh sredstev rahlo povečuje in predstavlja leta 2001 dobrih 9 odstotkov vseh odhodkov, v Občini Žiri pa ta delež v vseh treh letih ne predstavlja več kot 3 odstotke vseh odhodkov.

Med sredstvi za kulturo v Občini Škofja Loka največji delež predstavljajo stroški knjižnice Ivana Tavčarja in stroški Loškega muzeja, velik delež pa predstavljajo tudi investicije v Loški grad in gradnjo knjižnice Ivana Tavčarja. Podobnih dejavnosti so v Občini Žiri zastopane z manjšimi sredstvi, določenih aktivnosti, ki v Občini Škofja Loka predstavljajo kar nekaj sredstev namenjenih kulturi, pa v Žireh sploh ni. To so predvsem lokalni mediji – časopis, radio, televizija... Teh sredstev v manjši Občini najbrž ni zaradi premajhnega števila potencialnih uporabnikov teh lokalnih medijev. Na splošno pa je Škofja Loka kot mesto znano po svoji veliki kulturni aktivnosti, zato ne preseneča višina sredstev namenjenih tej

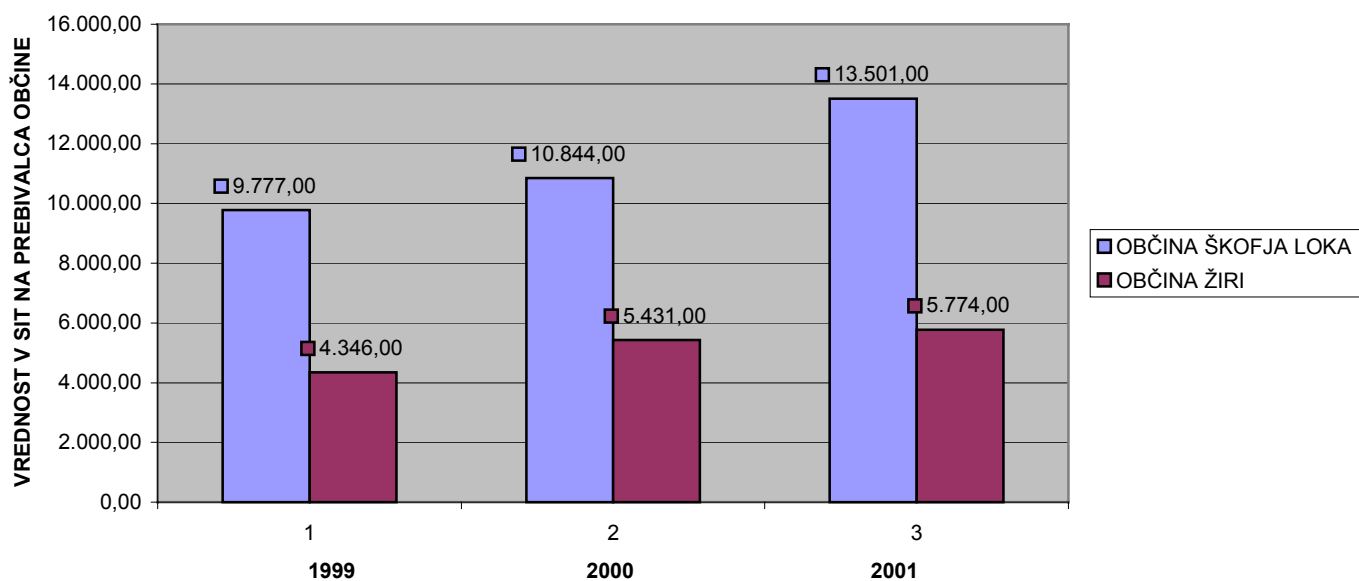
dejavnosti. V Občini Žiri pa je to le ena izmed manjših dejavnosti v občini, kot so sredstva za šport, turizem,...

Po primerjavi glavnih skupin odhodkov lahko preverimo tudi *drugo hipotezo* naloge, ki pravi, da manjše občine večji del proračunskih sredstev namenjajo vzpostavljanju osnovne infrastrukture, medtem ko večjim občinam ostaja večji del sredstev za ostale dejavnosti, kot so šport, kultura in podobne, manjšim občinam mogoče manj pomembne dejavnosti.

Pri tej primerjavi sem poleg primerjave odstotnih deležev vseh odhodkov proračuna prikazal tudi primerjavo absolutnih vrednosti v tolarjih na prebivalca občine za posamezno skupino sredstev.

Graf 1

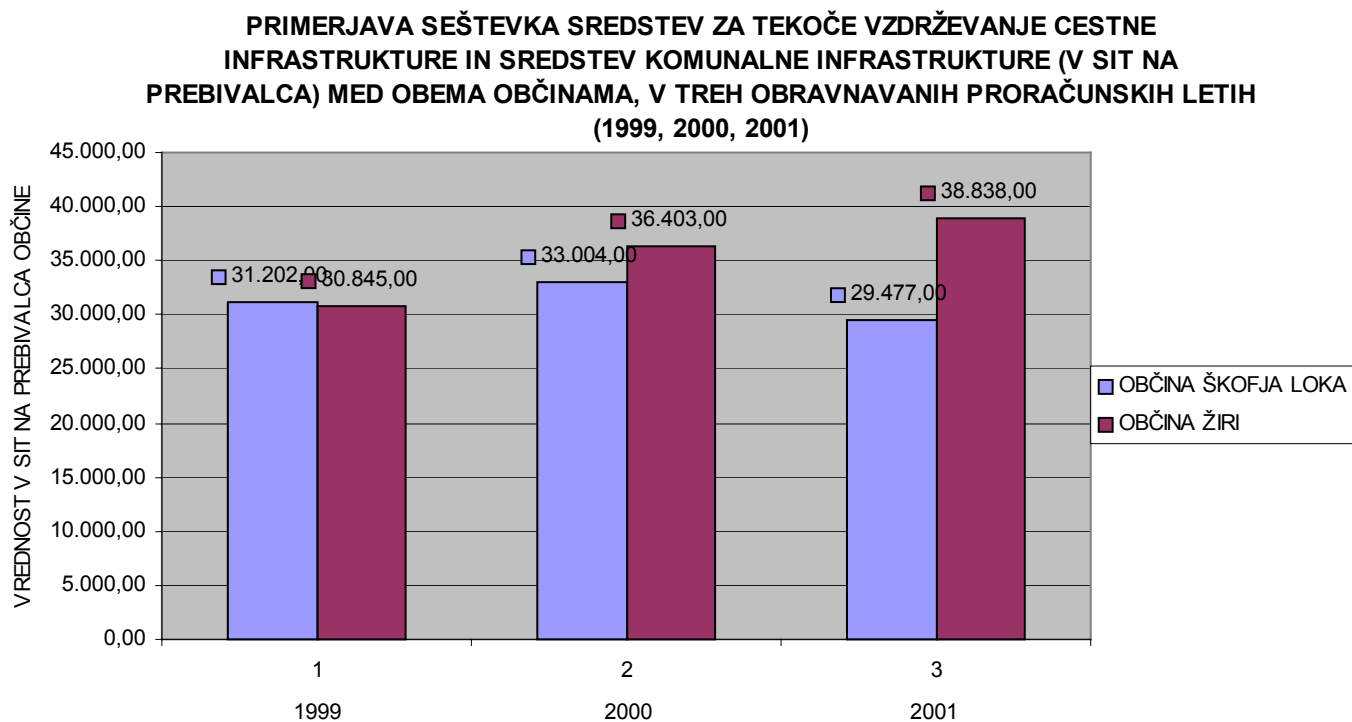
PRIMERJAVA SEŠTEVKA SREDSTEV ZA ŠPORT IN SREDSTEV ZA KULTURO (V SIT NA PREBIVALCA) MED OBEMA OBČINAMA, V TREH OBRAVNAVANIH PRORAČUNSKIH LETIH (1999, 2000, 2001)



Graf 1 nam prikazuje sredstva, namenjena za šport in kulturo v občinah Škofja Loka in Žiri v slovenskih tolarjih na prebivalca občine za določeno proračunsko leto. Vidimo lahko, da večja Občina Škofja Loka namenja za te dejavnosti v vseh treh letih okrog 10 tisoč tolarjev ali več na vsakega prebivalca v določenem proračunskem letu, medtem ko Občina Žiri namenja v letu 1999 le 4.346 tolarjev, leta 2001 pa še vedno le 5.774 slovenskih tolarjev na prebivalca, kar pomeni, da v zadnjem opazovanem letu – letu 2001 – Občina Škofja Loka namenja kar

enkrat in pol več sredstev za te dejavnosti na prebivalca (13.501 slovenskih tolarjev) kot Občina Žiri.

Graf 2



Graf 2 prikazuje absolutne vrednosti sredstev namenjenih za tekoče vzdrževanje cestne infrastrukture skupaj s sredstvi za komunalno infrastrukturo v slovenskih tolarjih na prebivalca občine v določenem proračunskem letu. Kot vidimo, so si zneski vsaj v prvih dveh proračunskih letih (1999 in 2000) zelo podobni, saj v obeh občinah predstavljajo okrog 30 tisoč tolarjev na prebivalca občine v letu 1999 in okrog 35 tisoč tolarjev na prebivalca v letu 2000. Do razlik pride leta 2001, ko se višina teh sredstev zmanjša v Občini Škofja Loka glede na prejšnje leto za 12 odstotkov in predstavlja 29.477 slovenskih tolarjev, medtem ko se v Občini Žiri trend višanja zneska teh sredstev na prebivalca ohrani in tega leta znaša 38.838 slovenskih tolarjev, kar pomeni kar 32 odstotkov več kot v večji občini.

Za osnovno infrastrukturo (pod ta pojem v nalogi upoštevam sredstva za tekočo cestno infrastrukturo in sredstva za komunalno infrastrukturo) torej v Občini Žiri v vseh treh letih namenjajo skoraj 40 odstotkov vseh odhodkov (od 30 do 36 tisoč slovenskih tolarjev na prebivalca), v Občini Škofja Loka pa v prvih dveh proračunskih letih nekaj odstotkov manj (v letu 1999 3 odstotke manj, v letu 2000 pa 2 odstotka manj kot v Občini Žiri), medtem ko v proračunskem letu 2001 namenjajo tema dvema dejavnostma kar 8 odstotkov sredstev manj

kot v manjši občini, tega leta ta delež predstavlja le dobrih 31 odstotkov vseh proračunskih odhodkov (Občina Žiri v tem letu namenja skoraj 39 tisoč tolarjev na prebivalca, Občina Škofja Loka pa le dobrih 29 tisoč).

Za »obrobnejše« (dodatne) dejavnosti kot so šport, kultura in podobno pa v manjši občini namenijo v treh opazovanih letih od 5 pa do 7 odstotkov celotnih odhodkov (okrog 5 tisoč slovenskih tolarjev na prebivalca), medtem ko je v večji občini delež teh sredstev enkrat večji, saj predstavljajo te skupine med 12 in 15 odstotki vseh odhodkov (od 10 pa do 13 tisoč slovenskih tolarjev na prebivalca).

Drugo hipotezo moram preverjati v dveh delih, saj moram hipotezo, vsaj glede prvega dela – osnovne infrastrukture – zavrniti, ker sredstva za te dejavnosti ne predstavljajo večjega deleža v manjši občini kot v večji, čeprav je to morda opaziti v zadnjem opazovanem proračunskem letu, pa to ni zadosten razlog, da bi lahko prvi del hipoteze potrdil. Drugi del hipoteze, ki pravi, da manjše občine namenijo manj sredstev za dejavnosti kot so šport, kultura in podobno, kot večje občine, pa lahko potrdim, saj Občina Škofja Loka namenja tem dejavnostim veliko večji delež sredstev kot Občina Žiri. Delež teh sredstev (kultura, šport,...) je v Občini Škofja Loka večji predvsem na račun manjšega deleža sredstev za izobraževanje in kmetijstvo, ki predstavljata v Občini Žiri nekaj večji odstotek proračuna kot v proračunu občine Škofja Loka.

Očitno pri razdeljevanju sredstev v enako velikih občinah ne gre iskati podobnosti oziroma razlik med različno velikimi občinami, saj lahko vidimo, da se tega ne da predvidevati in napovedovati, saj se sredstva deli po potrebah občanov in posebnostih vsake občine posebej, kar je tudi ena izmed osnovnih funkcij občine kot najmanjše enote lokalne skupnosti – zadovoljevati potrebe prebivalcev na njenem ozemlju.

6. ZAKLJUČEK

Lokalna samouprava je eden od temeljev demokratične ureditve države, saj prebivalcem določene države predstavlja možnost sodelovanja pri odločitvah v njihovi bližnji okolici, oziroma možnost predstavljanja svojih interesov na nivoju lokalnih oblasti. Za delovanje vsake lokalne oblasti so potrebna določena finančna sredstva, katera pa v nemalo lokalnih skupnostih ne predstavljajo višine sredstev, ki je potrebna za opravljanje nalog in zadovoljevanje vseh potreb v skupnosti. V tem primeru s svojimi sredstvi na pomoč priskoči država, ki s sistemsko ureditvijo določa, koliko sredstev pripada določeni lokalni skupnosti. Manjša je pomoč države pri financiranju občin, večja je racionalnost porabe lastnih sredstev, večja pa je tudi predvidljivost in stabilnost lokalnih financ.

Prvo hipotezo, ki govori o zgoraj omenjeni avtonomnosti lokalnih financ, in pravi, da je financiranje manjših občin v večji meri odvisno od državnih transferjev, kot pri večjih, sem preveril v petem poglavju in jo lahko vsaj na konkretnem primeru naših dveh občin potrdim. Delež državne pomoči v manjši Občini Žiri je opazno višji (tretjina vseh sredstev je zbranih na ravni države) kot pri večji Občini Škofja Loka, kjer delež teh sredstev še vedno predstavlja okrog desetih odstotkov vseh lokalnih sredstev. O dokaj visoki stopnji avtonomije lahko govorimo v primeru Občine Škofja Loka, medtem ko bi se morali državni transferji v Občini Žiri zmanjšati za vsaj dvajset odstotkov, da bi lahko trdili podobno. Povedati pa je treba tudi, da se delež državnih sredstev v obeh občinah v opazovanih treh proračunskih letih manjša, torej si občini prizadevata k večji racionalizaciji porabe sredstev in stremita k vse večji neodvisnosti od teh sredstev.

Tudi drugo hipotezo smo preverjali v istem poglavju, govori pa o tem, da manjše občine večji del proračunskih sredstev namenjajo vzpostavljanju osnovne infrastrukture, medtem ko večjim občinam ostaja večji del sredstev za ostale dejavnosti kot so šport, kultura in turizem. To hipotezo sem s primerjavo obeh obravnavanih občin le delno potrdil, saj drži le drugi del trditve. Občina Škofja Loka namenja dejavnostim kot so kultura, šport in podobno enkrat večji delež kot Občina Žiri, kar se tiče sredstev za infrastrukturo, pa namenja večja občina tem dejavnostim približno enak delež kot manjša, zato tega dela hipoteze ne moremo potrditi. Pri obravnavi odhodkov obeh občin pa sem ugotovil, da glede na velikost občine ne moremo napovedovati potreb, oziroma višine sredstev za zadovoljevanje le-teh v določeni občini, saj

ima vsaka lokalna skupnost svoje značilne potrebe in posebnosti, ter odnos do določenih dejavnosti, ki je drugačen kot v ostalih občinah.

Na splošno lahko rečem, da v obravnavanih občinah, Občini Žiri in Občini Škofja Loka, ni velike odvisnosti od državnih sredstev, predvsem ker v zadnjih letih vidimo zmanjševanje deležev teh sredstev v razmerju do ostalih virov financiranja. Pretirano nas ne bi smeli skrbeti niti manjši proračunski primanjkljaji v Občini Žiri v proračunskem letu 2000, saj vidimo, da sredstva delijo racionalno in v okvirjih tradicionalnih potreb lokalne skupnosti na tem ozemlju.

LITERATURA

Brezovšek, Marjan (1993): Lokalna uprava ali lokalna samouprava?, Teorija in praksa, letnik 30, številka 9-10, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan (1997): Regionalna država med unitarizmom in federalizmom, Teorija in praksa, letnik 34, številka 2, Ljubljana.

Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo, Cankarjeva založba, Ljubljana.

Erman, Janez (1998): Financiranje občin, diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Ferfila, Bogomil, LeLoup, Lance T. (1999): Budgeting, management and policymaking: A comparative perspective, Znanstvena knjižnica Fakultete za družbene vede, Ljubljana.

Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1996): Državna ureditev Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija: organizacija in volitve, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Kamnar, Helena (1999): Sistem javnih financ v Sloveniji, v: Borak, Neven (ur.): Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji, Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož.

Kuhelj, Alenka (1996): Sodobni trendi razvoja lokalne samouprave s poudarkom na regionalizmu, Zbornik referatov Portorož 96, Visoka upravna šola, Ljubljana.

Naglič, Miha (2000): Žirovski vodnik: priročnik za Žirovce in vse, ki prihajajo v Žiri, Pegaz International, Ljubljana.

Proračun Občine Škofja Loka za leto 2002, Občina Škofja Loka, Škofja Loka (2002).

Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije (2001), številka 16/X, Ljubljana.

Proračun Občine Žiri za leto 1999 – realizacija do 31. 12. 1999, Občina Žiri, Žiri (2000).

Proračun Občine Žiri za leto 2000 – realizacija do 31. 12. 2000, Občina Žiri, Žiri (2001).

Proračun Občine Žiri za leto 2001 – realizacija do 31. 12. 2001, Občina Žiri, Žiri (2002).

Ribičič, Ciril (1994): Centralizem zoper Slovenijo, Enotnost, Ljubljana.

Stanovnik, Tine (1998): Javne finance, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

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

Ustava Republike Slovenije, Mladinska knjiga (1992), Ljubljana.

Virant, Gregor (1997): Ustavosodna presoja na področju razmejevanja pristojnosti med državo in občino, v: Brezovšek, Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Slovensko politološko društvo, Ljubljana.

Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Zakon o davkih občanov, Uradni list Republike Slovenije, številka 8/91.

Zakon o davku na promet nepremičnin, Uradni list Republike Slovenije, številka 47/90.

Zakon o dohodnini, Uradni list Republike Slovenije, številka 71/93.

Zakon o financiranju občin, Uradni list Republike Slovenije, številki 80/94 in 56/98.

Zakon o javnih financah, Uradni list Republike Slovenije, številka 79/99.

Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list Republike Slovenije, številki 72/93 in 51/2002.

Zakon o stavbnih zemljiščih, Uradni list Republike Slovenije, številka 44/97.

Zgodovina mesta Škofja Loka: <http://www.skofjaloka.si>

Žibert, Franc (1993): Teorija javnih financ, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Priloga 1:

Proračun Občine Žiri za leto 1999.

Priloga 2:

Proračun Občine Žiri za leto 2000.

Priloga 3:

Proračun Občine Žiri za leto 2001.

Priloga 4:

Proračun Občine Škofja Loka za leto 2002.