

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Žirovec

FINANČNA AVTONOMIJA SLOVENSКИH OBČIN

diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Žirovec

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila
Somentor: doc. dr. Miro Haček

FINANČNA AVTONOMIJA SLOVENSКИH OBČIN

diplomsko delo

Ljubljana 2008

ZAHVALA:

Najprej bi se želel zahvaliti svojim domačim za izkazano podporo in razumevanje v času mojega študija.

Prav tako se moram zahvaliti dr. Bogomilu Ferfili in dr. Miru Hačku za konstruktivno in korektno mentorstvo ter vsem ostalim, ki so pripomogli k nastanku pričujoče diplomske naloge.

FINANČNA AVTONOMIJA SLOVENSКИH OBČIN

Demokracija ne pomeni le horizontalne delitve na tri veje oblasti, temveč zajema tudi vertikalni vidik ločitve na državno raven in raven nižjih teritorialnih enot, kjer lokalne skupnosti posedujejo avtonomni delokrog zadev lokalnega pomena. Razdelitvi pristožnosti neizbežno sledi razdelitev finančnih virov, saj je ustrezna avtonomija lokalnih javnih financ nujen postulat za uresničevanje lokalne samouprave v praksi. Zadostna stopnja finančne avtonomije občine je tista, ki omogoča kvantitativno kritje osnovnih potreb občanom, hkrati pa v kvalitativnem vidiku pomeni avtonomijo v prihodkih, dotacijah in porabi finančnih virov. Podlaga za finančno avtonomijo zanjso temeljna načela lokalne samouprave, katere nazorno opisuje Evropska listina lokalne samouprave, ki so jo države podpisnice dolžne spoštovati. Upoštevanje sodobnih demokratičnih načel in standardov lokalne demokracije je imperativ sodobne demokratično urejene družbe, pri čemer je razumevanje vloge in pomena lokalne skupnosti odvisno od tradicije in vrednostnih vidikov državljanov. Slovenija kot tranzicijska in mlada demokracija še ni v popolni meri izgradila sistema financiranja lokalne samouprave nižjih teritorialnih enot, zato bo mogoče šele skozi izvajanje uveljavljenega sistema financiranja občin natančneje presojati finančno avtonomijo slovenskih občin, ki je hkrati ni moč perpetuirati, temveč jo je nujno podvreči nadaljnji konstruktivni kritiki.

Ključne besede:

občina, lokalna samouprava, finančna avtonomija.

FINANCIAL AUTHONOMY OF SLOVENIAN MUNICIPALITIES

Democracy does not mean only a horizontal separation into three parts of governing, but it also includes a vertical distribution of competence on a state and subterritorial levels. The distribution of competence is inevitably followed by the distribution of financial sources, because the appropriate autonomy of the local public finance is a necessary postulate for the realization of local self-government in practice. A sufficient degree of financial autonomy of a municipality makes it possible to cover the essential needs of its citizens in a quantitative way. However, from a qualitative point of view autonomy it also in incomes, grants and expenditure of financial resources. The basis for the autonomy are the most important principles of the local self-government, evidently described in the European Charter of Local Self-Government, which signer states are obligated to consider. Slovenia as a transitional and young democracy has not yet completely established the system of financing the local self-government on the primary level, therefore it will be only possible to estimate the financial autonomy of the municipalities through the actual system of financing the municipality, which can not be at the same time perpetuated, but it must be necessarily subjected to the further constructive criticism.

Key words:

municipality, local self-government, financial autonomy.

KAZALO

1. UVOD.....	7
1.1 Metodološki okvir.....	8
1.1.1 Cilj in predmet raziskovanja.....	8
1.1.2 Hipoteza.....	9
1.1.3 Omejitve raziskave.....	10
1.1.4 Struktura analize.....	10
1.1.5 Metodologija.....	11
2. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV.....	13
2.1 Lokalna skupnost.....	13
2.2 Lokalna samouprava.....	14
2.3 Občina.....	17
2.4 Temeljna načela lokalne samouprave.....	20
2.4.1 Subsidiarnost.....	20
2.4.2 Koneksiteta.....	22
2.4.3 Enakost.....	23
2.5 Decentralizacija in finančna avtonomija.....	24
3. JAVNI SEKTOR IN JAVNE FINANCE.....	29
3.1 Funkcije javnih financ.....	30
3.2 Odnosi med centralno in lokalno oblastjo.....	33
3.3 Proračun.....	36
4. LOKALNE SKUPNOSTI IN EVROPA.....	39
4.1 Evropska listina lokalne samouprave.....	39
5. SISTEM FINANCIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	42
5.1 Finančni viri lokalnih skupnosti.....	43
5.2 Predhodni sistem financiranja občin.....	50
5.2.1 Primerna poraba.....	50
5.2.2 Lastni prihodki občine.....	52
5.2.3 Finančna izravnava in dodatna sredstva države.....	54
5.2.4 Zadolževanje.....	54
5.3 Sedanji sistem financiranja občin.....	55
5.3.1 Primerna poraba.....	56
5.3.2 Lastni prihodki občine.....	57
5.3.3 Finančna izravnava in dodatna sredstva države.....	60
5.3.4 Zadolževanje.....	61
5.4 Primerjava in ocena stanja.....	62
6. STATISTIČNA ANALIZA.....	71
7. UPRAVIČENOST UVELJAVITVE SEDANJEGA SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN.....	88
8. SKLEP.....	99
9. LITERATURA IN VIRI.....	101
9.1 Literatura:.....	101
9.2 Medmrežje:.....	104
9.3 Pravni viri:.....	106

PRILOGA: Intervju s poslancem in županom Rogatca Martinom Mikoličem

SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 5.2.1: <i>Pretekli model financiranja lokalnih skupnosti</i>	50
Slika 5.3.1: <i>SedANJI model financiranja lokalnih skupnosti</i>	56
Slika 6.1: <i>Delež pokritosti tekočih odhodkov in transferjev v letu 2006 s primerno porabo na prebivalca po občinah za leto 2007</i>	73
Slika 6.2: <i>Delež pokritosti tekočih odhodkov in transferjev v letu 2006 s primerno porabo na prebivalca po občinah za leto 2007</i>	73
Slika 6.3: <i>Primerna poraba na prebivalca po občinah v tisoč SIT za leto 2006</i>	75
Slika 6.4: <i>Delež pokritosti dejanske porabe s primerno porabo po občinah za leto 2006</i>	76
Slika 6.5: <i>Primerna poraba na prebivalca po občinah v tisoč SIT za leto 2007</i>	77
Slika 6.6: <i>Delež pokritosti dejanske porabe na prebivalca v letu 2006 s primerno porabo na prebivalca po občinah za leto 2007</i>	78
Slika 6.7: <i>Prikaz deležev posameznih skupin prihodkov občin v vseh prihodkih slovenskih občin v letu 2006</i>	80
Slika 6.8: <i>Porazdelitev dohodnine na prebivalca po občinah v SIT za leto 2006</i>	81
Slika 6.9: <i>Porazdelitev prihodka občin iz glavarine (dohodnina – odstopljen vir občinam) na prebivalca po občinah v SIT za leto 2007</i>	81
Slika 6.10: <i>Formalna finančna suverenost za leto 2006, izražena v odstotkih</i>	83
Slika 6.11: <i>Primerjava ekonomske finančne suverenosti v letu 2006 in 2007, glede na stari in novi sistem financiranja občin</i>	85
Slika 6.12: <i>Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v samostojnih občinah od leta 2002 do 2008</i>	87
 Tabela 6.1: <i>Izdatki sektorja država v milijonih</i>	72
Tabela 6.2: <i>Delež sredstev iz državnega proračuna v vseh prihodkih slovenskih občin</i> ...	80
Tabela 6.3: <i>Povprečni delež nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v vseh prihodkih slovenskih občin</i>	83
Tabela 6.4: <i>Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v samostojnih občinah od leta 2002 do 2008</i>	86

1. UVOD

Z začetkom osamosvajanja Slovenije ter predrugačenjem gospodarskega in družbenega ustroja je postala vzpostavitev lokalne samouprave v Sloveniji ena od pomembnejših nalog parlamentarne demokracije. Odpravili smo komunalni sistem, v katerem je bila občina oblastna samoupravna skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo, izvajanje lokalnih zadev pa je bilo podrejenega pomena. Vzpostavil se je sistem lokalne samouprave, kjer je občina temeljna lokalna skupnost, ki deluje samostojno pri upravljanju z lokalnimi zadevami javnega pomena in prav tako suvereno disponira s svojim premoženjem. Odnos občine do države tako danes teče v smeri urejanja delitve pristojnosti med državo in lokalnimi ter regionalnimi skupnostmi, sledeč trendom in načelom, ki so se dogodili in se še dogajajo v Evropi.

Področje financiranja lokalnih skupnosti je tisto, ki je esencialno za njihov status in stopnjo njihove dejanske avtonomije, s čimer posegamo na enega od pomembnih stebrov delovanja lokalne demokracije, saj je ta le videz in ogroža bistvo vsake lokalne samouprave, v kolikor nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov za svoje delovanje. Avtonomija na lokalni ravni mora slediti ideji, da ima vsak posameznik oziroma družbena skupina vpliv na stvari, ki ga najbolj zadevajo in jih najlažje rešuje na nižjih ravneh oblasti, hkrati pa se s tem ne posega v splošne interese države.

Finančna in druga materialna sredstva omogočajo financiranje javnih potreb prebivalstva, kar zagotavljajo država in druga javnopravna telesa. Ureditev sistema javnih financ v posamezni državi je različna in odvisna predvsem od njene družbenopolitične in ekonomske ureditve. Sistem financiranja lokalne samouprave se v Sloveniji spreminja in dopolnjuje ter sledi ciljem čim večje neodvisnosti lokalnih javnih financ od države, skladno z evropskimi standardi lokalne samouprave. Prizadevanja so usmerjena v večjo finančno avtonomijo občin in hkratno krepitevijo občinskega finančnega menedžmenta. Cilj je vzpostavitev takšnega modela financiranja, kjer bi se izdatki lokalnih skupnosti v čim večji meri ujemali z njihovimi lastnimi prihodki z minimalno potrebo po prerazporejanju sredstev med ravnmi.

Ali na novo vzpostavljeno financiranje občin prinaša sistemske spremembe, ki sledijo zastavljenim ciljem finančne avtonomije, decentralizacije, uravnoteženemu razvoju in krepitvi lokalne demokracije, bo mogoče dokončno oceniti v prihodnosti skozi daljše časovno obdobje z retrospektivno analizo dejanskega stanja (realizacije) v relaciji do sprejetih ciljev v preteklosti.

1.1 Metodološki okvir

1.1.1 Cilj in predmet raziskovanja

Na izbrano tematiko o finančni avtonomiji občin je bilo že veliko diskusij, vendar se tudi sedaj precej govori o tem, kar še dodatno indicira na stalno prisotnost in aktualnost v slovenskem prostoru, nazadnje z odločbo Ustavnega sodišča in posledično predvideno novelizacijo pogojev financiranja občin ter posredno s postopki izgradnje druge ravni lokalne samouprave. Tematika je še posebej zanimiva zaradi opaznejšega predrugačenja sistema financiranja občin, saj se je v zadnjih desetih letih skozi literaturo in razne študije o potrebnih korenitejših spremembah le špekuliralo, kjer z manjšimi zakonskimi modifikacijami v tem času ni prišlo do bistvenih sprememb. Sedaj pa je na voljo novi sistem, z izračuni Ministrstva za finance Republike Slovenije, s katerimi se lahko tudi empirično preverja, ali so bile obljube po večji avtonomiji občin izpolnjene. Resda so izračuni le za predhodno obdobje z morebitnimi nihanji pri ponovnem preračunavanju, vendar je novo financiranje v fundamentih različno, zato je tudi mogoče narediti zanesljive sklepe, mi pa imamo priložnost slednje preučiti.

Naš osnovni cilj raziskave je ugotoviti, kakšno je stanje na področju finančne avtonomije slovenskih občin. Zanima me, v kolikšni meri so občine same sposobne financirati osnovne (zakonsko obligatorne) potrebe lokalnega prebivalstva, katerih instrumentov financiranja se pri tem poslužujejo in kako so pri tem uspešne. Zaradi specifik ekonomskih dejavnikov, družbene strukture prebivalstva, kot tudi naravnih danosti okolja občine posedujejo boljši ali slabši finančni potencial oziroma neekvivalentno finančno

izhodišče. Hkrati pa obstajajo enake (ali vsaj podobne) potrebe občanov, zaradi česar bi konsekvентno v tej smeri morala iti porazdelitev finančnih sredstev na prebivalca, pri zagotavljanju osnovnih nalog, kar bomo tudi preverjali. Razlike med občinami so seveda v določeni meri opravičljive (pravična raznolikost), vendar v primeru, da te postanejo prevelike, se je smiselno vprašati o spremembi sistema financiranja.

Interesna zadržanost v diplomski je, ali sistemski okvir nudi dovolj avtonomnosti, fleksibilnosti in pravičnosti, kar lahko prvenstveno ugotovimo skozi samo strukturo, raznolikost prihodkov in njihove ekonomske učinke ter zakonodajo, ki predpisuje pogoje pridobivanja virov, samostojnega odločanja lokalne skupnosti o stopnji obremenitve prebivalstva in izbire, koga vključiti med plačnike v občinsko blagajno. V kolikor sedanji sistem financiranja ne sledi cilju večje finančne avtonomije občin, je potrebno ugotoviti, kateri so tisti ključni razlogi, ki botrujejo temu, in nenazadnje zaradi aktualnosti (permanentnosti) spreminjanja zakonodaje preučiti sedanji sistem glede na to, v kolikšni meri je sistemske napake predhodnega odpravil in nadaljnje usmeritve na tem področju

1.1.2 Hipoteza

Temeljna hipoteza:

Slovenske občine so imele v predhodnem sistemu financiranja občin nizko stopnjo finančne avtonomije, katero novi veljavni sistem financiranja občin izboljšuje.

Finančno avtonomijo občin bomo osvetlili z vseh relevantnih teoretičnih stališč in aplikacijo na slovenski ravni z kvantitativnega in kvalitativnega vidika ob pomoči:

- Kvantitativnega indikatorja, ki predstavlja ekonomski vidik finančne avtonomije, kot razmerje med lastnimi oziroma skupnimi prihodki ter izračunano primerno porabo. Sporoča nam, v kolikšni meri je občina sposobna pokriti primerno porabo skozi zakonsko predpisane vire za njeno financiranje.
- Kvalitativnega indikatorja, ki je predstavlja formalno-pravni vidik finančne avtonomije, kot razmerje med avtonomnimi finančnimi viri in skupnimi prihodki

občine, pri čemer je kriterij avtonomnega vira suverenost občine tako pri določanju davčnih zavezancev kot tudi obremenitev in pri določanju porabe.¹

1.1.3 Omejitve raziskave

Raziskava osvetljuje pomembno raziskovalno tematiko lokalne samouprave, pri čemer navkljub znanstvenemu pristopu preučevanja obstajajo teoretične, institucionalne, metodološke, subjektivne in druge omejitve, kot so:

- različne definicije in interpretacije izbranih pojmov, pri čemer njihova krnitev rezultira v veljavnosti v specifičnih okoliščinah,
- dostopnost podatkov in ustreznost merskih instrumentov, kjer številčnost in primernost nabora indikatorjev vpliva na veljavnost rezultatov,
- težje preučevanje in napovedovanje zaradi krajše časovne distance obstoja preučevanega področja, kot tudi njegove spremenljivosti in
- omejenost skozi raziskovalčevo subjektivno interpretacijo in njegov spoznavi proces.

1.1.4 Struktura analize

Delo je strukturirano v deset poglavij, kjer skozi tekst sproti (ne)posredno utemeljujemo indice (ne)skladnosti z zastavljeno hipotezo. V začetku opredelimo temeljne koncepte in pojme, pomen javnih financ ter odnos do decentraliziranih skupnosti in prispevek Evrope k lokalni avtonomiji, kar je pretežno utemeljeno na teoretični vsebini, medtem ko v drugem delu prevladujejo elementi analitičnega raziskovalnega procesa z analizo preteklega in sedanjega sistema financiranja lokalne samouprave, komparacijo obeh sistemov in statistična analiza z interpretacijo pridobljenih rezultatov. V zadnji fazi sledi navajanje razlogov o (ne)upravičenosti uveljavitve novega sistema financiranja in zaključek.

¹ Meri jo Fakulteta za upravo v Ljubljani. Zadnja objavljena meritev je za leto 2006, kjer je po opredeljenih kriterijih in zakonodaji edini pravi avtonomni vir financiranja davčni prejemek iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, zato stopnjo finančne suverenosti definira kot razmerje med nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča (za kar uporablja kont 7030) in skupnimi prihodki občine.

1.1.5 Metodologija

Sama beseda metoda označuje raziskavo, pot in način raziskave, pri čemer imamo običajno v mislih načrtno in sistematično delovanje, usmerjeno k spoznanju, k resnici. Metoda je tisti element znanosti, ki povezuje teorijo in izkustvo ter vsebuje vse postopke od teorije, preko hipotez, zbiranja in analize podatkov (glej Toš 1998: 11). Zastavljeni cilji in naloge so tista inspiracija, s katero želimo priti do spoznanja in kot predpogoj uporabiti znanstvene metode preučevanja, navedene v nadaljevanju. Pri tem bomo uporabili **triangulacijsko metodo preučevanja**, saj želimo s kombinacijo kvalitativnega in kvantitativnega raziskovanja povečati veljavnost izsledkov.

Z **analizo in interpretacijo primarnih virov** bomo vsebinsko preučili ustavo v poglavjih, ki govorijo o lokalni samoupravi ter s tem povezano zakonodajo (Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin itd.), pravilnike ter druge podzakonske akte. Metode interpretacije, ki jih bom uporabil bodo: jezikoslovna, upirajoč se na iskanje ustreznega pomena uporabljenih besed v dokumentih, logična, kjer bom preizkušal logično povezati rezultate jezikovne razlage in primerjalna, skozi katero bom primerjal zakonsko ureditev prejšnjega sistema financiranja s sedanjim. **Analizo in interpretacijo sekundarnih virov** bom uporabil v začetku skozi knjige, članke, raziskovalna poročila različnih avtorjev in na koncu preko uradne statistike. Z **deskriptivno analizo** bom opredelil temeljne pojme, ki me bodo zanimali v analizi, s čimer bom ustvaril rdečo nit za nadgradnjo diplomskega dela in nadaljnjo sintezo ugotovitev. Kot empirično kvantitativno metodo potrjevanja raziskovalne tematike bom uporabil **analizo uradnih statistik**, pridobljeno s strani državnih ustanov in raziskovalnih središč (Ministrstva za finance, Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Fakultete za upravo itd.), kjer bom obstoječe podatke po potrebi dodatno sintetiziral. Na podlagi podatkov bo opravljena **trendna raziskava**, kjer bom opazoval občine skozi daljše časovno obdobje, s podrobnejšo **panelno raziskavo** v letih 2006 in 2007, ki predstavlja prelom starega in prehod na novi sistema financiranja občin. Zaradi spremenjenega števila občin v letu 2007 bom v raziskovalne namene sedanjih 210 občin dodatno združili nazaj v 193 in tako dodatno primerjal poleg številčnejše tudi manj številčnejšo skupino, saj je pri slednji pričakovati razlike v dovoljenih odklonih, prav

tako se celokupno razmerje v tem primeru ne spreminja. Kot dodatno raziskovalno metodo bom izvedel **intervju**, ki ga bom opravil z Martinom Mikoličem, kot dolgoletnim županom občine Rogatec in poslancem Državnega zbora. V njem opravlja funkcijo člana odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, pri čemer bodo s tega vidika zastavljena tudi vprašanja.

2. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

2.1 Lokalna skupnost

Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju, običajno enega ali več medsebojno povezanih naselij. Je naravna življenjska skupnost, ki nastane z naselitvijo ljudi na nekem območju, oziroma gre za družbeno skupnost na določenem območju, ki je bistveno manjše od območja države, razdeljenega na večje ali manjše število lokalnih skupnosti, pri čemer se te znotraj države medsebojno razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev, saj imajo naravo lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij, kot tudi velika mesta in velemesta (glej Kaučič, Grad 2003: 325).

Je družbeni pojav oziroma naravna skupnost, neodvisna od naše volje, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju skozi dolgotrajne družbene procese kot posledica nujnosti uresničevanja nekaterih skupnih interesov (potreb) ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem področju. Zanj je značilna ugotovljivost teritorialnih meja, središče, ter je multifunkcionalna in dolgotrajna (glej Vlaj 2001: 20–21). O njej lahko govorimo, kadar se na določenem zaokroženem področju (teritoriju) vzpostavi tesnejše sodelovanje in povezanost tam živečih ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnosti, zaradi skupnih interesov pa so medsebojno povezani (glej Grafenauer 2000: 15). Navezanost lokalne skupnosti na določen fizični prostor je njena konstitutivna značilnost, saj mora zakonska določitev ozemlja najprej izhajati iz naravnih danosti, skupnih potreb in interesov lokalne skupnosti (glej Vlaj 2001: 29).

Sociološko koncept skupnosti zadeva poseben ustvarjen niz socialnih odnosov, temelječ na nečem, kar imajo udeleženci skupnega – običajno skupni občutek identitete. Je živ pojem, zato ne obstaja popolne pojmovne dorečenosti, saj se postavlja vprašanje splošne generalizacije določene oblike socialne skupnosti. Prav tako ni eksaktno določena definicija, katere zunanje karakteristike socialnih interakcij tvorijo odnose solidarnosti, značilne za skupnost, ali vprašanje empirične identifikacije skupnosti. Številne definicije koncepta omenjajo pojme, kot so: geografsko področje, samozadostnost, sorodnost,

zavednost, skupni življenjski stil in različne tipe socialnih interakcij. Kljub širokemu naboru konceptov obstaja en element, kateri je skupen vsem, in sicer ljudje (Internet 12).

Med **ključne elemente lokalne skupnosti** uvrščamo (Grafenauer 2000: 16):

1. prebivalstvo (ljudi), ki prebiva na določenem območju,
2. ozemlje (teritorij),
3. integriranost (povezanost) v skupnost, kar označuje:
 - 3a. dejstvo naselitve (bivanja, življenja) na določenem območju
 - 3b. skupne interese, potrebe in dejavnosti ljudi, ki pogojujejo medsebojne odnose ter njihove aktivnosti in
 - 3c. zavest o pripadnosti skupnosti.

Navedeni so vsi bistveni elementi lokalne skupnosti oziroma vsak posebej v svoji raznolikosti, pri čemer le vsi skupaj predstavljajo okvir lokalne skupnosti. Lokalna skupnost sama po sebi pa je več kot okvir in več kot vsota svojih delov. Predstavlja namreč določeno medsebojno razmerje teh delov, določeno ureditev in strukturo oziroma družbeni sistem. Za razliko od družbenih sistemov, zgrajenih na teritorialni osnovi, gre pri njej za prvobitni, takorekoč naravni družbeni sistem (glej Šmidovnik 1995: 23).

2.2 Lokalna samouprava

Lokalna samouprava je večstoletna tradicija evropske družbe z različnim zgodovinskim razvojem, ki prav tako rezultira v različnih ureditvah posameznih držav. Je teoretično širok obravnavan pojem, zato ne obstaja enoznačne opredelitve njegovega pomena. Razlike se pojavljajo že pri samem poimenovanju pojma, kot npr. lokalna samouprava, lokalna uprava, lokalna vladavina, lokalna demokracija itd., odvisno od političnega sistema države. Navkljub neenotnosti preučevanega okvira je iz definicij posameznih avtorjev moč ugotoviti vsebinsko sintezo in enotnost posameznih pojmov, kjer obstaja strinjanje, da je razvoj in napredek na tem preučevanem področju postal neizbežen za razvoj in demokratičnost neke družbe.

Sama zmožnost ali lastnost biti samoupraven se pripisuje tistemu, ki poseduje pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči (glej Bučar, 1969:28). Po Merklu (v Šmidovnik 1995: 28) je samouprava metoda upravljanja, ki spravlja v določen odnos upravljanja tiste, ki se jih te zadeve neposredno dotikajo ali, kot pravi Krbek (v Šmidovnik 1995: 28), je pomen samouprave v tem, da z določenimi zadevami opravlja tisti krog interesentov, na katere se te zadeve neposredno nanašajo. Samouprava predstavlja »način opravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov) sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države« (Virant 2002: 161).

Pojem lokalne samouprave sestoji iz dveh besed, in sicer lokalne in samouprave. Pomeni obliko ali vrsto samoupravljanja in odločanje o nečem, kar se izvršuje na lokalni ravni. »Analitično gledano združuje pojem lokalne samouprave dve sestavini: sociološko sestavino – lokalno skupnost in pravnosistemska sestavino – lokalno samoupravo. Prva sestavina je v naravnih danostih, ki jih vsebuje pojem lokalna skupnost; druga sestavina pa je pravnosistemska kakovost, ki mora biti izrecno podeljena, oziroma priznana lokalni skupnosti z ustreznim aktom države« (Šmidovnik 1995: 27). Bistvo lokalne samouprave je v tem, da se določen krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki jo ti posli neposredno zadevajo in ne od centralne vlade, ali od le-tej podrejene uprave (glej Pitamic 1996: 396). Pomeni obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, običajno ožjih krajevnih okvirih, na organiziran, vendar na neoblasten način. Medtem ko je za državno upravo značilna hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov višjim, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokracija (glej Ribičič 1994: 65). Lokalna samouprava ne pomeni zgolj pravico odločanja o skupnih zadevah, pri čemer je to odločanje avtonomno, neodvisno in običajno temelječe na varovalki s pravnimi akti, ki urejajo položaj lokalne skupnosti do države, temveč zahteva sposobnost in dolžnost lokalne skupnosti opravljati poverjene funkcije.

Bistveni **elementi lokalne samouprave**, ki jo kot institucijo gradijo, oziroma njeni konstitutivni elementi so (glej Vlaj 1998b: 178):

1. teritorialni element – ozemlje s prebivalci, ki imajo skupne potrebe, katere jih povezujejo,
2. funkcionalni element – izvirne pristojnosti, ki predstavljajo bistvo lokalne samouprave, ter prenesene pristojnosti,
3. organizacijski element – voljeni organi, njihove pristojnosti in oblike neposredne demokracije,
4. finančni element – materialna osnova lokalne skupnosti in
5. pravni element – lokalna skupnost je oseba javnega prava.

Lokalna samouprava je rezultat teritorialne decentralizacije, kjer gre za takšno organizacijsko-institucionalno ureditev, kjer na ravni lokalne in regionalne organizacije obstojijo stalne politične institucije, na katere ima lokalno prebivalstvo vpliv (Pusić 2002: 136). Označuje dejavnosti in pristojnosti v lokalni skupnosti ter predstavlja večjo eksaktnost kot izraz decentralizacija, saj izraža tudi idejo samostojne in neodvisne, ne zgolj decentralizirane uprave. S tem vključuje tudi pomemben politični element, ki je v tem, da lokalna samouprava, ki je najbližja ljudem, omogoča njihovo stvarno in neposredno udeležbo pri odločanju in vplivu »ljudstva« (glej Grafenauer 2000: 75). Ljudstvo oziroma prebivalci lokalne skupnosti opravljajo lokalne zadeve na osnovi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti, ki ji ga podeli oziroma prizna država z zakonom ali kar z ustavo (glej Kaučič, Grad 2003: 326).

Ustavnopravna materija Republike Slovenije govori o lokalni samoupravi v dveh ločenih poglavjih. V prvem poglavju pravi, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava in kot glavno mesto Slovenije opredeljuje Ljubljano.² Peto a poglavje obsežneje opredeli preučevani pojem, kjer govori o uresničevanju lokalne samouprave znotraj lokalnih skupnosti – tudi občine, ki jo opredeli kot najpomembnejši tip lokalne samouprave, govori o njenih dohodkih, prav tako posebej omenja mestno občino, determinira delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, govori o povezovanju občin v širše

² 9. in 10. člen Ustave Republike Slovenije (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373–1386;...

samoupravne skupnosti in o nadzoru državnih organov nad lokalno skupnostjo.³ Delovanje lokalne samouprave se prav tako navezuje na šesto poglavje ustave, ki govori o javnih financah, poleg tega jo podrobneje urejajo ostali zakonski in podzakonski akti (Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o financiranju občin...).

Za lokalno skupnost je ključna sociološka in pravnosistemska sestavina (glej Šmidovnik 1995: 27), kjer obe s svojimi sestavnimi elementi tvorijo celoto. Zgolj pravnosistemski pogoji ne zadostujejo in predstavljajo formo brez vsebine, ki lahko funkcionira le na abstraktni ravni. Prav tako zgolj sociološki vidik danes ne zadostuje, saj kompleksnost družbe zahteva določeno stopnjo normiranja v obliki predpisov. Slednji so prikrito obstajali vseskozi v zgodovini preko spoštovanja ritualov in obredov, ki so se skozi procese modernizacije integrirali v zakonodajno materijo in formalne institucije, katere so v našem primeru občine, kot fundamentalni gradnik slovenske lokalne samouprave.

2.3 Občina

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost. Z ožjim pojmovanjem lokalne skupnosti jo razumemo kot pravno-organizacijsko obliko, kjer ji teritorij, pristojnosti in druge značilnosti določa zakon. Je organizacijska oblika, v kateri se uresničuje lokalna samouprava kot pravno-sistemska institucija. Zagotovljena ji je določena stopnja neodvisnosti od države, kar omogoča njenim prebivalcem avtonomno odločanje o njenih lokalnih zadevah (glej Tomšič 2003: 7).

Opredelitev le te kot temeljne samoupravne skupnosti definira njene tri ključne sestavine (Šmidovnik 1995: 63):

1. občina je glavni oziroma najvažnejši tip (oblika) lokalne samouprave,
2. oblikovana je v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja oziroma posamezna ali več naselij s skupnimi interesi,

³ Prav tam, 138. – 144. člen.

3. ima položaj samoupravnosti, ki ga vsebinsko določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi.

Občina predstavlja naravno življenjsko skupnost ljudi, kateri prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanj je značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti k njej kot temeljni teritorialni skupnosti. Skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij delujejo motivirajoče na sodelovanje pri samoupravnem in do države relativno samostojnem opravljanju javnih zadev lokalne narave (glej Vlaj 2004: 18). Kontradiktorno z državo, ki se ukvarja pretežno z izvajanjem oblasti, se lokalna samouprava ukvarja predvsem s praktičnimi zadevami, ki se dotikajo dela in življenja občanov in so javnega pomena za lokalno skupnost. Te zadeve se nanašajo tako na socialna, izobraževalna, zdravstvena in ostala področja družbenih dejavnosti, prav tako na gospodarsko področje, predvsem področje gospodarske infrastrukture, v tem okviru pa še posebej na komunalno dejavnost. Glavna naloga lokalne skupnosti je, da na teh področjih ponuja občanom ustrezne storitve, ki naj zagotavljajo splošne pogoje za življenje in delo ljudi v lokalni skupnosti (glej Kaučič, Grad 2003: 330).

Sodobna občina opravlja tri vrste nalog (Šmidovnik 1995: 73–74):

1. zadeve lokalnega pomena (lokalne zadeve); to so naloge, ki so izvirno občinske in si jih občine same določajo na podlagi svoje ustavne avtonomije s svojimi akti,
2. lokalne zadeve, ki jih občinam določa država s svojimi zakoni, ki jih občine urejajo in izvajajo kot svoje naloge in
3. prenesene naloge državne uprave (državne naloge), ki jih država s svojimi zakoni prenese v izvajanje občinam, zato je zanje dolžna zagotoviti ustrezna sredstva, prav tako izvaja funkcijo nadzora.

Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje in razlaga naloge občine, ki jih ta opravlja samostojno, v šestih skupinah (glej Jerovšek v Haček 2003):

1. na področju normativnega urejanja (statut in drugi akti, proračun, zaključni račun, razvojni načrti, prostorski plani itd.),

2. na področju upravljanja (upravljanje občinskega premoženja in lokalnih javnih služb, vodenje javnih in drugih podjetij, upravljanje javnih površin itd.),
3. s svojimi sredstvi gradi in vzdržuje lokalno infrastrukturo, pospešuje kulturno, društveno, vzgojno in knjižnično dejavnost, gradi socialna stanovanja itd.,
4. s svojimi ukrepi spodbuja gospodarski razvoj občine, pospešuje razvoj športa in rekreacije, skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč, itd.,
5. zagotavlja pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah ter nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami in
6. sklepa pogodbe o pridobivanju in odtujitvi premičnin ter nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra in o drugih razmerjih, v katere stopa občina.

Opravljanje nalog zahteva ustrezno organizacijsko strukturo, ki so v tem primeru organi občine, in sicer občinski svet, župan in nadzorni odbor. Opredeljeni so v Zakonu o lokalni samoupravi,⁴ poleg tega pa nekateri posebni zakoni določajo ostale občinske organe (volilna komisija in drugi organi). **Občinski svet** sestavlja 7 do 45 svetnikov in je predstavniško telo občine, ki ga v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi izvolijo prebivalci občine na podlagi splošne in enake volilne pravice neposredno za štiri leta. Je najvišji organ na ravni odločanja v vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. **Župan** je izvršilni organ občine, izvoljen neposredno za štiri leta ter predstavlja in zastopa občino. Njegova funkcija je nezdružljiva z drugimi funkcijami, določenimi v Zakonu o lokalni samoupravi. Je individualni organ, katerega glavna naloga je vodenje občinske uprave ter predstavljanje in zastopanje občine kot pravne osebe, prav tako lahko ima občina enega ali več podžupanov. **Nadzorni odbor** je poseben organ, ki nadzoruje finančno poslovanje občine. Imenuje ga občinski svet za mandatno dobo članov občinskega sveta, le ti pa svoje naloge opravljajo nepoklicno. Njihova funkcija je zaradi vsebine njihovega dela nezdružljiva s številnimi drugimi funkcijami, ki so uporabniki proračunskih sredstev.

Občinska uprava je strokovno tehnični aparat, ki izvaja odločitve občinskih organov in pripravlja strokovne podlage za njihove odločitve. Sestavlja jo eden ali več organov, ki

⁴ 4. poglavje Zakona o lokalni samoupravi – ZLS (2007). Ljubljana: Uradni list RS 94, 12729–12746.

jih ustanovi občinski svet na predlog župana, ki določi sistematizacijo delovnih mest v občinski upravi in imenuje (razrešuje) tajnika, kateri lahko ima predstojnike. Občinska uprava je prav tako prvostopenjski organ odločanja o upravnih zadevah (župan je drugostopenjski) in ima vlogo nadzornika pri izvajanju občinskih predpisov (občinska inšpekcija) (glej Kaučič, Grad 2003: 342).

2.4 Temeljna načela lokalne samouprave

2.4.1 Subsidiarnost

Načelo subsidiarnosti lahko opredelimo kot nenehni proces sklepanja kompromisa med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, ki pa vsekakor daje prioriteto nižjim pred višjimi ravnmi oblasti. Izpeljava načela pomeni decentralizacijo javnih zadev (pristojnosti) na najprimernejšo raven, ali drugače povedano, decentralizacija pomeni proces uresničevanja načela subsidiarnosti. Pojem je tematsko aktualen kot eno od središčnih področij dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi. Pripisujejo mu različne korenine, ki jih nekateri najdejo v religiji, ostali v antičnih filozofih, doktrini delitve oblasti, družbeni pogodbi...

V pojmovnem smislu subsidiarnost izhaja iz latinske besede »subsidium«, ki ima dva pomena. Pri prvem se nanaša na »dodatni«, »rezervni«, t. j. nekaj, kar se uporablja zgolj, če manjkajo nekateri temeljni pogoji, drugi pomen se nanaša na koncept pomoči (glej Brezovšek 1994). Prva pojmovna opredelitev predstavlja idejo substitucije, kjer lahko država kot višja avtoriteta intervenira v področje nižje avtoritete, vendar le v primeru, kjer se je slednja izkazala za nesposobno. Osnovno vodilo pri tem je nevmešavanje državne oblasti v delo strukturno nižjih oblasti in pomeni omejitev oblasti, ki nima normativne narave, temveč nakazuje nek trend. Drugi pomen zbuja idejo pomoči nižjim ravnem oblasti, pri čemer ne gre niti za vprašanje ocene, niti za to ali se ima oblast pravico vmešavati, temveč ali ima dolžnost to storiti (Internet 4). Vsekakor gre za poskus združevanja dveh navidezno kontradiktornih pomenov, nenehno iskanje kompromisa

med njima in reinterpretacijo pojma glede na dane družbene razmere, v skladu z okoliščinami kraja in časa. Sedanje okoliščine po mnenju Brezovška (2005) anticipirajo koncept subsidiarnosti kot »obnovljeno različico avtonomnega modela lokalne samouprave«, kjer je v relaciji med centralno in lokalno oblastjo prevladuje pogled na ločenost obeh sfer in čim manjše omejevanje delovanja lokalnih skupnosti s strani centralnih organov.

Vprašanje je, »kdo naj ima prvo in odločilno besedo, od kod naj prihajajo pobude, čigar koristi naj bodo v ospredju – državne ali vmesnih skupnosti. Na to vprašanje je v skladu z n. s. treba odgovoriti, da imajo prvo mesto vmesne skupnosti, osrednja oblast pa ima samo pomožno ali dopolnilno vlogo. Kar lahko dobro in ustrezno naredijo najrazličnejša združenja in skupnosti, tega si višja oblast nima pravice prisvajati. Ima pa seveda svoje odgovornosti, med katerimi je tudi ta, da nižjim in manjšim skupnostim pomaga, da lažje izvršujejo svoje naloge« (Struk 1995: 204).

Subsidiarnost v institucionalnem in upravnoorganizacijskem pogledu pomeni stalno presojanje o razdelitvi pristojnosti urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Kljub temu ne pomeni zgolj vertikalne delitve oblasti, torej javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč je prav tako povezana s tematiko varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije idr. (glej Vlaj 2005). Izvira iz moralne obrambe, ki spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznikov, iz katerih je sestavljen namen vsake družbe (glej Vlaj 2004: 25). Napeljuje nas k stalnemu razmisleku o socialnih razmerjih v kontekstu večje avtonomije in iskanju nenehnega ravnovesja med svobodo posameznika in različnimi obstoječimi oblastmi, kot so lokalne, regionalne oblasti in nacionalna država, države in mednarodna skupnost (glej Svet Evrope v Vlaj 2001: 23). Predstavlja nasprotje slehernemu centralizmu, krepitvi osrednje državne oblasti, njene administracije in birokracije. Zahteva decentralizacijo, pospeševanje pobud od spodaj in svobodo združevanja, torej ni nič drugega kot drugačno ime za demokracijo (glej Stres v Struk 1995: 204).

2.4.2 Koneksiteta

Načelo koneksitete izvira iz nemške teorije in v svojih temeljih zahteva pri dogovorjenih nalogah in pristojnostih lokalne skupnosti zagotovitev zadostnih finančnih sredstev ter večjo svobodo odločanja glede namena njihove uporabe oziroma sorazmernost virov in nalog v skladu z ustavo in zakoni (glej Vlaj 2004: 28).

»Občine opravljajo svoje lastne naloge in naloge, ki so določene z zakonom, država pa lahko nanje prenese določene naloge, vendar le po predhodnem soglasju občine in s spoštovanjem načela koneksitete« (Haček 2003: 219) oziroma kot to opredeljuje ustavnopravna materija, torej »država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva«.⁵ Realizacija ustavnopravnih zahtev pa je v praksi običajno nepopolna, saj finančna situacija mnogokrat izkazuje nezadovoljivo občinsko finančno strukturo ter odvisnost občine od države, kar poraja zahteve po ureditvi teh razmerij. Čestokrat se dogaja, da se ob negativni gospodarski rasti akumulacija javnih finančnih virov iz davkov reducira ob hkratnemu povečevanju javnih izdatkov zaradi naraščajočih potreb po financiranju nekaterih dejavnosti (npr. javnega financiranja višjega življenjskega standarda skozi zdravstvo...), ali same oživitve ekonomskega cikla, kar povečuje tveganje po varčevanju ene ravni oblasti v škodo drugi. Pri tem obstoji možnost, da posredno ali neposredno višje ravni prenašajo nekatere naloge na nižje, pri čemer država v praksi občinam pogosto predpiše dodatne naloge, ki preidejo v njeno izvirno pristojnost, s čimer jih finančno obremenjuje, brez da bi jim v kompenzacijo namenila ustrezen finančni substitut, kar v konsekvenci pomeni odvzemanje finančnih sredstev nižjim ravnam in posledično zmanjšuje njihovo samoupravnost, saj jim oži nabor nalog z lastnostmi prostovoljnega značaja.

Pri rešitvi doslednega izvajanja koneksitete prideta z vidika občin v poštev dve možnosti. Prva je, da povzročitelj naloge (zakonodajalec ali izdajatelj odredbe) občinam hkrati zagotovi pokritje stroškov za izvajanje naloge, kjer takšno dejanje ne vpliva na delovanje

⁵ 140. člen Ustave Republike Slovenije – URS (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373–1386;...

občinske uprave, kot drugo možnost pa omenja, da povzročitelj naloge ne dodeli nobenih sredstev za ta namen in omogoči občinam, da same predpišejo davščine za pokritje stroškov (glej Vlaj 2004: 28).

2.4.3 Enakost

Načelo pravne enakosti oziroma enakosti pred zakonom pomeni predvsem to, da so »vsi pravni naslovljenci pred zakonom enaki, s čimer je dodatno zagotovljeno načelo enakosti pred zakonom oziroma načelo pravne enakosti. To pomeni predvsem, da je treba z zakoni enake oziroma podobne primere urejati na enak ali podoben način (enakost v zakonu) ter da je treba zakone na prav takšen način tudi izvrševati (enakost pred zakonom)« (Internet 3).

Načelo dobesedno pomeni zgolj to, da je potrebno zakon uporabljati za vse enako in v tem pogledu ni nobenih privilegijev. Vendar, na drugi strani dopušča od zakonodajalca povzročeno diferenciacijo, ki mora temeljiti na dejanski podlagi, pri čemer so lahko s to formulo inducirani veliki problemi, ki jih nenazadnje presoja Ustavno sodišče (Internet 1). Slednje torej ni dolžno rigorozno meriti vsake diferenciacije skozi načelo pravne enakosti, saj se zakonodajalcu dopušča pravno-političen manevrski prostor, pri čemer pridejo v ospredje tudi druga načela (npr. načelo solidarnosti).

Na lokalni ravni načelo enakosti pred zakonom daje pravico prebivalcev Slovenije do enakopravnega financiranja nalog, ki so jih občine na podlagi zakona dolžne zagotavljati svojim prebivalcem. Enakopravnost se uresničuje z distribucijo sredstev odstopljenih državnih davkov ob upoštevanju primerne obsega potrebnih sredstev posamezne občine za financiranje nalog, ki so občinam naložene z zakoni in so jih te dolžne izvajati. Slednje se navezuje hkrati na diferenciacijo, kjer država zaradi objektivnih razlogov (npr. depriviligiranosti) na podlagi predpisanih kriterijev obravnava občine v medsebojni relaciji drugače in skladno s tem dodeljuje finančna sredstva.

2.5 Decentralizacija in finančna avtonomija

Lokalna avtonomija se na eni strani nanaša na državljske pravice nasproti državi, medtem ko po drugi strani obsega notranjo decentralizacijo države, pri čemer področje finančne avtonomije oziroma finančna neodvisnost lokalne skupnosti predstavlja enega od ključnih elementov samoupravnosti. Lokalna skupnost glede na svoje pristojnosti, načine in sredstva za uresničevanje teh pristojnosti potrebuje določene vire ter določeno stopnjo finančne avtonomije, ki je tesno povezana s stopnjo decentralizacije in je značilna tako za unitarne kot federativne države.

Decentralizacija označuje vsako slabljenje vpliva določenega centra nekega organiziranega sistema na dele tega sistema (Pusić 2002: 135). Nanaša se predvsem na nabor različnih institucionalnih reform. Za politično znanost pojem pomeni niz političnih tematik z osredotočenostjo na strukturo moči in avtoritete ter njeno uveljavljanje, za sociologe predstavlja participacijo in vlogo neformalnih organizacij ali skupin, urbanistom pomeni strategijo za povečanje lokalnega ekonomskega razvoja, ekonomistom javnih financ pojem predstavlja fiskalno decentralizacijo, eksperti civilne družbe pa jo dojemajo kot pot do demokratične lokalne vladavine. Pomeni prenos avtoritete, obveznosti in odgovornosti s centralne na lokalno raven in lahko zajema različne oblike, ki so v javni administraciji poimenovane kot dekoncentracija, devolucija in delegacija (Internet 13).

Obstajajo različne opredelitve decentralizacije v javnem sektorju, v okviru katerih lahko navedemo centralizirano-decentralizacijo, kjer center ohranja nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji, kot so razdelitev virov organizacijskim enotam, cilji in pravila delovanja, medtem ko decentralizacija pomeni več globalnega centralnega nadzora (strateška decentralizacija) in več avtonomije ter dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot, pri čemer zajema finančni, upravljavski in organizacijski vidik. Prav tako lahko govorimo o notranji decentralizaciji, ki pomeni povečano avtonomijo notranjih organizacijskih enot, ali zunanji, kjer gre za prenos določenih nalog izven dotedanjih vladnih organizacij (glej Setnikar-Cankar 2005: 122–123). Pri

(de)centralizaciji je mogočih več pristopov, saj ne obstaja »čistih« modelov v teoretičnem smislu, ker v praksi obstajajo različne vrste in oblike decentralizacije, pri čemer lahko v vsakem konkretnem primeru zasledimo prekrivanje centralističnih in decentralističnih elementov oziroma prevlado enih ali drugih (glej Godec v Grafenauer 2000: 72–73). Ob tem lahko izpostavimo tri ključne oblike decentralizacije, in sicer teritorialno, upravno in politično.

Teritorialna decentralizacija v večji ali manjši meri ustvarja regionalne in lokalne upravne organizacije omejenega obsega, neodvisno od centra, zaradi česar se lahko veliko lažje podvrže različnim nadzornim vplivom, posebej v krogu tako imenovanih lokalnih zadev (glej Pusić 2002: 136). Najtesneje korelira s pojmom lokalne skupnosti, ki je rezultat teritorialne organizacije skozi zgodovinski razvoj in tradicijo, politiko države, geografsko pogojenost in ostale elemente, s čimer se želi doseči racionalnost delovanja.

Upravna decentralizacija zajema prenašanje upravnih funkcij s centra sistema na njegove posamezne dele, kjer se v različnem obsegu prenašajo tri temeljne funkcije (izvrševanje, odločanje in kontrola), od tega obsega pa je odvisna tudi stopnja decentralizacije upravnih sistemov. S stališča prenosa funkcij se pri lokalni samoupravi v prvi vrsti prenaša funkcije odločanja, čemur logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev. Poleg omenjenih funkcij se prenese tudi del kontrole, ki se neposredno nanaša na izvajanje ostalih dveh, medtem ko se del kontrole, čigar funkcija je zagotoviti ustrezno delovanje vseh enot lokalne samouprave, zadrži v centru (glej Trpin 1998: 186–187).

Politična decentralizacija se nanaša na decentralizacijo upravljanja, kjer prebivalci lokalne skupnosti sprejemajo odločitve neposredno ali preko organov lokalne samouprave. Ključno vprašanje lokalne demokracije je v tem, kakšne možnosti imajo prebivalci lokalne skupnosti za sodelovanje pri lokalnih odločitvah (glej Grad v Brezovnik, Oplotnik 2003: 17). Pri tem ima »necentralni organ pravico, da v okviru ustave in zakonov posamezne odločitve sprejema samostojno ter jih centralni organ ne more odpraviti ali spremeniti« (Lukić v Grafenauer 2000: 73). Termin političnega bazira na političnem kompromisu, skozi katerega se dogovori o prenosu pristojnosti odločanja o

lokalnih zadevah na nižje ravni. Centralna oblast se dejansko decentralizira, kar je mogoče le ob zadostni stopnji politične decentralizacije, ki omogoča lokalno demokracijo in pogoje za soodločanje lokalnega prebivalstva pri upravljanju z lastnimi zadevami.

Nedavno opisane tri temeljne pojavne oblike so pogoj in temelj za obstoj lokalne samouprave, in sicer kot »politične decentralizacije, katere posledica je decentralizacija oblasti po voljenih predstavnikih lokalnih skupnosti, teritorialne decentralizacije, s katero se oblikujejo ozemeljsko in populacijsko zaokrožene enote, ter upravne decentralizacije, s katero se na lokalne skupnosti prenašajo funkcije odločanja (o interesih), čemur pa logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev ter tudi del funkcije nadzora« (Brezovnik, Oplotnik 2003: 23).

Navedenemu prenosu pristojnosti logično sledi prenos finančnih sredstev – **finančna decentralizacija** (finančna avtonomija), ki pa ne pomeni le transferja finančnih virov z države na občine, temveč zajema tudi izvajanje avtoritete, ki se izkazuje skozi pobiranje finančnih virov oziroma fiskalno decentralizacijo. Fiskalno decentralizacijo Vlaj (1998b: 300) opredeli kot proces krepitve lokalne samouprave, kjer dajejo lokalni davki lokalni oblasti trdni temelj za dolgoročno proračunsko načrtovanje in samoupravljanje, saj je tista, ki krepi preglednost lokalnih politik in olajša nadziranje državljanov nad primernostjo davčne porabe. Z njo se dosega višje stopnje narodnogospodarskih koristi skozi oblikovanje takšnih decentraliziranih enot, ki pomenijo večje približanje mehanizmu tržnega izražanja potreb, oziroma dejanskim potrebam okolja, kar prispeva k večjemu družbenemu blagostanju, saj je centralizirano zadovoljevanje javnih potreb zaradi informacijske asimetrije v podrejenem položaju glede na posamezne decentralizirane enote (glej Kranjec 2003:203). Njen osnovni namen je doseganje gospodarske rasti, socialne enakosti in učinkovitejšega zagotavljanja lokalnih javnih dobrin, kar omogoča finančno avtonomna in samostojna decentralizirana enota z odločanjem o pridobivanju porabi finančnih virov za svoje delovanje. Imeti mora zadosten obseg pretežno lastnih virov, s katerimi pokriva stroške za izvajanje svojih zakonskih pristojnosti in ima možnost odločati o njihovi porabi (glej Milunović 2005: 106–107).

V relacijah med državo in lokalnimi skupnostmi je po mnenju Hačka (2003) ravno področje financiranja tisto, ki je ključno za status lokalnih skupnosti in stopnjo njihove dejanske avtonomije. Finančna avtonomija občin je ključni prispevek k podobi demokratične države in večji samostojnosti lokalne ravni oblasti. Finančna suverenost pomeni pooblastilo posameznim subjektom javnega financiranja, izdano na podlagi ustave ali zakona, kjer ti subjekti zbrana sredstva od državnih prejemkov samostojno razporejajo glede na splošne potrebe (glej Pernek 1997: 39). Finančna avtonomija se v »večji ali manjši meri uresničuje predvsem na treh področjih: samostojnost pri prihodkih, samostojnost pri dotacijah in samostojnosti pri porabi. Zadostna stopnja samostojnosti je tista, ki občinam omogoča delovanje v skladu s potrebami njihovih prebivalcev« (Brezovšek 2005: 271).

Stopnja finančne suverenosti občine nam pove, koliko ima občina lastnih prihodkov, neodvisno od države (glej Lavtar 2005). Zadostna stopnja samostojnosti je tista, ki omogoča občinam delovati v skladu s potrebami njihovih prebivalcev, pri čemer ločimo tri področja, kjer se ta v večji ali manjši meri uresničuje (glej Babič 1996f):

- odločanje o prihodkih občinskih proračunov,
- sistem državne pomoči oziroma subvencij in
- področje porabe javnih prihodkov.

Občino smatramo za dovolj avtonomno, »kadar je kompetentna za večje ali manjše davčno zajemanje prihodkov iz virov, s katerimi gospodarji, in če so njeni uslužbenci pri izvajanju javnih storitev neodvisni od zunanje administrativne kontrole« (Pečar 1994: 13). Avtonomnost se izkazuje v njeni zmožnosti, da za financiranje svojih temeljnih funkcij predpiše posebni občinski davek, pri čemer ni vezana na pogoje, ki jih sicer predpisuje davčna zakonodaja, medtem ko je pri predpisovanju drugih davščin, kot so takse, komunalne takse ipd., vezana na zakonske pogoje (glej Vlaj 1998b: 86). Lastni davki in prispevki občine so doprinos k njeni večji stopnji avtonomnosti, s predpostavko, da jih lahko ta predpiše po lastno opredeljeni davčni osnovi z lastno davčno stopnjo. Finančna avtonomija ne pomeni zgolj, da ima lokalna skupnost minimum zbranih davkov na svojem ozemlju, temveč zahteva tudi zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki

skrbijo za javno dobro. Pomeni tudi težnjo po povečanju pristoynosti lokalnih skupnosti in zahteva demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti (glej Vlaj 2004: 213).

3. JAVNI SEKTOR IN JAVNE FINANCE

Finance lahko na splošno opredelimo kot skupen izraz za gospodarjenje z denarjem, oziroma finančno gospodarstvo, pri čemer jih delimo na zasebne in javne. Medtem ko so zasebne finance prepuščene avtomatičnemu delovanju trga in njegovim zakonitostim, ne velja isto za **javne finance**, saj finančno odločanje države ne temelji na pridobitnem načelu, temveč je njegov cilj predvsem zadovoljevanje potreb v javnem (skupnem) interesu. Javne finance prvenstveno proučujejo družbenoekonomsko in družbenopolitično stran javnega financiranja, njihov predmet je finančna dejavnost države in drugih javnopravnih teles oziroma javnega sektorja (glej Žibert 1993: 12–13).

Definiranje **javnega sektorja**, posebej v smislu ločitve od zasebnega, v teoriji in praksi ni povsem jasna. Zakonsko pomeni vse neposredne in posredne proračunske uporabnike, oba javna sklada v obveznem delu zavarovanja (ZPIZ, ZZZS), javne gospodarske zavode, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.⁶ V splošnem ga lahko opredelimo kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti ter delujejo po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju. Je nosilec zadovoljevanja tistih potreb skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti (glej Pevcin, Aristovnik 2005: 29). Zajema vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (glej Trpin v Ferfila in Kovač 2000: 148). Vanj sodijo organizacije oziroma ustanove, katere vzpostavlja, organizira, usmerja in pretežno ali v celoti financira država. Obsega zlasti državno upravo, javno upravo, javne gospodarske in negospodarske službe (glej Kavčič, Smodej 2003: 5). Zanj so značilni »pojavi javne odgovornosti, velikosti in kompleksnosti upravnega aparata, delovna intenzivnost upravne panoge, velika pripadnost zaposlenih in etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo, nepristranskostjo in nepodkupljivostjo« (Farnham, Horton v Ferfila in Kovač 2000: 148). Razlogi za njegov obstoj segajo vse od potrebe po dostopnosti javnih dobrin (glede na načelo državljske pripadnosti in ne ekonomske moči) ter pokrivanja eksternalitet javnih dobrin, do korektiva nedelujočih tržnih

⁶ 3. člen Zakona o javnih financah – ZJF (1999). Ljubljana: Uradni list RS 79, 12394–12411;...

mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo (glej Ferfila 2000: 149). Zanj velja, da cilji fiskalne politike niso dani, temveč jih je potrebno utrditi v političnem procesu. Cilji o učinkovitosti in porabi virov se morajo dopolniti s presojo o enakosti in pravičnosti razdelitve (glej Musgrave 1993: 4–5).

V javni sektor na lokalni ravni se po Zakonu o javnih financah štejejo (Božič 2005: 101):

- neposredni uporabniki občin (občinski organi, občinska uprava in ožji deli občin),
- posredni uporabniki občin (javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je občina),
- javni gospodarski zavodi občin,
- javna podjetja občin in
- druge pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje.

Z vladnimi ekonomskimi politikami ter tudi drugimi socioekonomskimi in političnimi subjekti in aktivnostmi, ki ustvarjajo pogoje in okolje za delovanje vlade, se ukvarja disciplina ekonomika in politike vladnega sektorja. Pomemben del te discipline je zajet v okviru tradicionalnega predmeta javne finance, ki se ukvarja z vladnimi dohodki in vladnimi izdatki ter njihovo porabo v procesu financiranja vladnih politik. Vladne institucije so pod javno kontrolo in delujejo v javno korist, zato se finančna stran njihove aktivnosti imenuje javne finance. Proučevanje vladnih financ je v bistvu analiza učinkov vladnih dohodkov in vladnih izdatkov na alokacijo, distribucijo in stabilizacijo tokov določenega gospodarstva (glej Ferfila 2000: 76–77).

3.1 Funkcije javnih financ

Država je tista, ki zagotavlja javni interes prebivalcev. Po doktrini svobodnega tržnega gospodarstva naj se v produkcijski proces posamezne družbe vmešava le v primerih, kjer zasebni sektor ne deluje, oziroma njegovo delovanje ni družbeno sprejemljivo, ali je potrebno njegove aktivnosti v javnem interesu ustrezno regulirati.

Predmet javnih financ je finančna dejavnost države in ostalih subjektov javnega sektorja, kjer so tri osnovne **funkcije javnih financ** (glej Musgrave 1993: 6–14):

1. Alokacijska funkcija – alokacija resursov med produkcijo privatnih in javnih dobrin ter določitev asortimana javnih dobrin, kjer alokacijske politike vplivajo na razpoložljivost dobrin v javnem in zasebnem sektorju, spreminjanje načinov kombiniranj v javnem in privatnem sektorju ter vplivanje na cene produkcijskih faktorjev in produktov.
 2. Distribucijska funkcija – distribucija dohodka, ki temelji na distribuciji sposobnosti in produkcijskih dejavnikov, je nadalje določena s procesom ovrednotenja teh sposobnosti in dejavnikov, ki jih imajo posamezniki v lasti. Funkcija distribucijskih politik je spreminjanje distribucije dohodka, ki jo narekuje trg v smeri večje enakosti in pravičnosti
- Stabilizacijska funkcija – uresničevanje stabilizacijske funkcije z makroekonomsko politiko, kar zahteva oblikovanje takšnih ekonomskih politik, s katerimi se izboljšuje funkcioniranje tržnega gospodarstva in zasleduje cilje visoke stopnje zaposlenosti, stabilnosti cen, uravnotežene plačilne bilance in sprejemljive stopnje gospodarske rasti.

K temu je moč dodati še dve funkciji, ki jih vlada, oziroma njene službe izvajajo za uspešno in učinkovito razreševanje ekonomskega problema posamezne družbe, in sicer (glej Ferfila 2000: 89–94):

- Informacijska funkcija – potrošniki in državljani so nepopolno informirani, prav tako jim trg določenih informacij ni zainteresiran dobavljati, zato se zahteva reguliranje sporočil, ki jih morajo proizvajalci sporočiti potrošnikom, saj bi jih proizvajalci te raje zadržali zase, vendar pa omenjena funkcija ne pomeni zgolj zaščite, saj so določene vrste informacij javne dobrine.
- Regulativna funkcija – lastninska in pogodbeni razmerja kot temelj tržnega gospodarstva zahtevajo ustrezno pravno nadgradnjo in avtoriteto vlade, ki nadzoruje njihovo izvajanje, kjer vlada z regulativnimi politikami v določenih

situacijah diktira obnašanje ljudi in biznisa, ter opravlja sankcije v primeru neupoštevanja tega.

Gospodarske zadolžitve lokalnih skupnosti so najpogostejše omejene na področje zagotavljanja lokalnih javnih dobrin in storitev (alokacijska funkcija), za kar morajo imeti zadosten obseg finančnih sredstev, pri čemer na izbiro sistema financiranja pri pokrivanju stroškov vpliva vrsta dejavnikov, osnovni pa so trije vidiki (glej Babič 1996a: 12–13):

1. Finančni vidik, kjer gre za vprašanje, katere finančne oblike so bolj primerne ob upoštevanju njihove povezanosti s stroškovno ali dohodkovno elastičnostjo virov prihodkov, pri čemer naj bi imele prednost tiste oblike financiranja, ki dolgoročneje rešujejo problem zagotavljanja javnih storitev.
2. Prerazdelitveni vidik, kjer je potrebno določiti, kdo bo nosilec stroškov lokalnih javnih storitev – uporabniki ali vsi davkoplačevalci, sedanja ali bodoča generacija, prav tako je pomembno vprašanje, kakšen naj bo način porazdelitve stroškov (proporcionalen, progresiven ali regresiven).
- Alokativni vidik, ki napotuje k temu, da vsak sistem financiranja vpliva na alokacijo virov, pri čemer lahko ima večina dajatev večji ali manjši vpliv na povpraševanje po določeni storitvi.

Funkcije javnih financ so ločeno opredeljene zaradi intence po lažji znanstveni analizi, v realnosti pa so inherentne, saj lahko ima nek državni ukrep istočasen vpliv na vse funkcije. Preučevanje mikroekonomskih rezultatov politike javnega sektorja se nanaša predvsem na alokacijsko in distribucijsko funkcijo javnih financ, medtem ko se rezultati makroekonomskih posledic v večji meri nanašajo na stabilizacijsko funkcijo javnih financ. Financiranje javnega sektorja (lokalne skupnosti) je tako ena od temeljnih dejavnosti javnih financ, kjer si država na lokalni ravni dodatno vedno bolj prizadeva, oziroma bi si morala prizadevati delovati v smeri uvajanja takšnih sistemov lokalnih javnih financ, ki naj bodo čimbolj neodvisni od centralne oblasti, saj je lokalna skupnost ob pomanjkanju finančnih sredstev čestokrat nastopa v vlogi dekoncentriranega organa višje ravni oblasti.

3.2 Odnosi med centralno in lokalno oblastjo

Za uspešno potrošnjo akumuliranih javnih finančnih sredstev pri zadovoljevanju potreb širšega družbenega pomena, je le te potrebno ustrezno razporediti med različne nosilce javnih nalog. V političnem in administrativnem smislu to pomeni razdelitev nalog med državo in drugimi nosilci javnih pooblastil, ki lahko na podlagi ustave, zakonov in podzakonskih aktov financirajo javne izdatke in zadovoljujejo splošne družbene interese. Razdelitev nalog in posledično finančnih sredstev poteka po horizontalni (med enotami iste ravni oblasti) in vertikalni ločnici (med enotami različnih ravni oblasti).

Razporeditev državnih pristojnosti in nalog je po vertikalni distribuciji pretežno stvar političnih dejavnikov in odraz zastavljene stopnje decentralizacije (kjer funkcionalnost in učinkovitost ni v primarni domeni), pri čemer je porazdelitev le-teh opravljena glede na centralno in lokalno raven. Vertikalna distribucija nadalje posledično določa horizontalno, ki ima manjši politični pomen in predvsem poudarja funkcionalnost delovanja sistema javnih financ (glej Žibert 1993: 160).

Poleg delitve pristojnosti (pasivno finančno izravnavo) enako velja za delitev finančnih sredstev (aktivno finančno izravnavo), kjer pod **horizontalno aktivno finančno izravnavo** razumemo neposredno razporeditev davčnih prihodkov med teritorialnimi enotami iste ravni, kar zmanjšuje razlike v davčni moči med njimi, na način neposrednih finančnih transferjev tistim enotam, katerim davčna moč ne zagotavlja dovolj zbranih sredstev za izpolnitev primerne ravni javnih potreb. Drugi način v okviru vertikalne davčne izravnave je nakazilo določenih finančnih sredstev ožjim enotam za zmanjševanje medsebojnih razlik v davčni moči. Zaradi enakovrednih ekonomskih učinkov v obeh primerih govorimo o horizontalni aktivni finančni izravnavi (glej Brezovnik, Oplotnik 2003: 60).

Vertikalna finančna izravnava se pojavi takrat, kadar izdatkov za lokalne dobrine ni moč pokriti z lokalnimi davki in prispevki. Potrebno je zadolževanje lokalne skupnosti, ki je pogosto omejeno, zato je rešitev finančnega problema (vertikalnega neravnovesja) mogoča s participacijo centralne oblasti z nacionalnimi prihodki (glej Gurba 2006: 214).

Odprava vertikalnega neravnovesja s strani višje ravni oblasti je odziv na asimetrično decentralizacijo, ki se kaže v različni davčni moči nižjih ravni oblasti, pri čemer morajo tiste, ki so v depriviligiranem položaju, s strani višje ravni oblasti prejeti ustrezne finančne transferje oziroma je zanje potrebno dodatno prilagoditi davčno politiko. Rezultat (cilj) takšnega postopanja je vzpostavitev vertikalnega fiskalnega ravnotežja, ki omogoča, da ima vsaka raven oblasti dovolj finančnih virov, s katerimi lahko izpolnjuje ustavno določene obveznosti (Internet 2). V okviru tega pri vertikalni razporeditvi davčnih prihodkov med teritorialnimi enotami poznamo v teoriji sistem separacije ali sistem ločenih dohodkov, sistem participacije ali sistem skupnosti dohodkov in mešani sistem kot kombinacijo prvih dveh sistemov (glej Žibert 1993: 161).

Sistem lastnih izvirnih prihodkov (separacije) pomeni njihovo popolno ločitev po posameznih ravneh oblasti, kjer ima vsaka oblastvena raven pravico, predpisati vrsto javnega dohodka, ga uvesti ter določiti njegovo višino. V čisti obliki lahko takšna ureditev funkcionira le v državah z visokim per capita dohodkom ter z manjšimi gospodarskimi in demografskimi razlikami med posameznimi območji države. V nasprotnem primeru bi prihajalo do neenakomerne fiskalne obremenitve, tako gospodarskih enot kot prebivalstva, kar bi vplivalo na konkurenčno sposobnost produkcijskih enot na enotnem trgu države in vodilo do razlik v družbenem standardu prebivalstva. Realizacija takšnega sistema, torej čiste separacije, se ni nikoli uveljavila, zato je v praksi bolj znan sistem vezane separacije, ki pomeni, da centralna oblast določi vrste javnih dohodkov za vse ravni, kateri se kasneje za vsako posebej uvajajo tudi z lokalnimi predpisi, pri določenih javnih dohodkih pa je dopuščeno lokalni oblasti voditi svojo davčno politiko (glej Brezovnik, Oplotnik 2003: 62–63).

Pri **sistemu skupnih prihodkov** (participacije) je značilen obstoj enotnih fiskalnih virov, ki pripadajo eni od ravni oblasti (federaciji, unitarni državi ali lokalni skupnosti). Druge fiskalno nesuverene politično-teritorialne enote imajo pravico, da so udeležene pri delitvi sredstev, zbranih na temelju enotnega davčnega vira. Njihov delež se lahko določi v odstotku od posamezne davščine ali v odstotku celotnih proračunskih sredstev davčno suverene oblasti (npr. dohodnina in davek na promet nepremičnin). Takšen sistem

omogoča politiko učinkovite finančne izravnave in relativno enakomerno financiranje javnih potreb v okviru celotne države, vendar je njegova slabost omejitve finančne samostojnosti nižjih politično-teritorialnih enot, ker so te odvisne od odločitev višjih enot. Glede na davčno suverenost posameznih oblasti razlikujemo sistem prispevkov in sistem donacij. Sistem prispevkov pomeni, da so vsi najpomembnejši javni prihodki v pristojnosti nižjih oblasti oziroma lokalnih skupnosti. Višje ravni oblasti oziroma centralne enote nimajo svojih lastnih dohodkov, zato pridobivajo potrebna sredstva od nižjih politično-teritorialnih enot. Po finančni teoriji gre za sistem plačevanja od spodaj navzgor. Nasproten je sistem dotacij, kjer se javni dohodki stekajo v centralno blagajno, nižje enote (lokalne skupnosti) pa dobivajo potrebna namenska sredstva v oblik dotacij, torej govorimo o sistemu plačevanja od zgoraj navzdol (prav tam: 64).

Mešani sistem je kombinacija prejšnjih dveh sistemov, kjer je davčna suverenost razdeljena med več teritorialnih enot, saj posamezne teritorialne enote za financiranje izdatkov iz svojih pristojnosti razpolagajo deloma z lastnimi prihodki, del prihodkov pa si zagotovijo s participacijo prihodkov drugih teritorialnih enot. V okviru takšnega sistema razlikujemo med kvotnim sistemom in sistemom dopolnilne obdavčitve. Pri prvem pripada pravica urejanja obdavčitve zgolj eni (najširši) teritorialni enoti, druge teritorialne enote pa participirajo v davčnih prihodkih le v določenem odstotku, medtem ko ima v drugem sistemu pravico urejanja davščin zgolj najširša teritorialna enota, ožje teritorialne enote pa imajo pravico dopolnilne obdavčitve z enim ali več davki (prav tam).

Popolna centralizacija na eni, kot tudi decentralizacija na drugi strani, imata takšne pomanjkljivosti, da obstoj ene ali druge s socialno-ekonomskega in političnega vidika ne bi bil dopusten, zato se kot vmesna možnost med obema ekstremoma pojavlja optimalno razmerje, ki je zagotovljeno takrat, ko so prednosti (koristi) dodatne (de)centralizacije, vsaj tako velike, kot so pomanjkljivosti (izdatki), ki so s tem povezani (glej Jelčič v Brezovnik, Oplotnik 2003: 60). Kombinacija obojega je tudi družbena realnost, saj se v praksi opisani sistemi ne pojavljajo v čistih, temveč v mešanih oblikah, kjer prevladujejo elementi prvega ali drugega sistema, odvisno od posamezne države.

Z opisom navedenega je moč povzeti, da prenosu državnih funkcij na nižje ravni oblasti logično sledi distribucija finančnih sredstev, s katerimi je dejansko omogočeno izpolnjevanje ustavnih in zakonskih nalog nižjih ravni oblasti. Rezultat delitve (kot tudi porabe) javnih finančnih sredstev je tisti, ki sistemsko razkriva relacije med centralno in lokalno oblastjo ter v konsekvenci determinira stopnjo finančne decentralizacije sistema in njegovo efektivnost, ki sta ključna postulata ureditve medsebojnih razmerij med državo in lokalno skupnostjo, torej na finančni ravni med centralnim in lokalnim proračunom.

3.3 Proračun

Na področju javnega financiranja igra država primarno vlogo, zato si je funkcioniranje današnje družbe težko predstavljati brez preciziranega finančnega načrta, ki je pogoj za uspešno in konstantno opravljanje funkcij države, katere so garant državotvornosti in jih ni možno prepustiti naključju v skladu z razpoložljivimi resursi v trenutnih okoliščinah, marveč je potrebno obseg izdatkov in dohodkov sistematično načrtovati za vnaprej določeno časovno obdobje. To poteka praviloma s posebnim dokumentom – **proračunom**, ki je z ekonomskega vidika finančni načrt, s pravnega vidika pa zadostuje lastnostim splošnega akta, vendar »proračun ni zakon, saj ne ukinja ali spreminja obstoječih obveznosti, oziroma ne uvaja novih« (Cvikl, Zemljič v Čok in drugi 2005: 5). Zajemati mora vse prihodke in odhodke države ter lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe,⁷ ki so po možnosti uravnoteženi.

Ekvivalenten načrt velja za občine in ga imenujemo občinski proračun (sprejet kot odlok), ki determinira porabo in upravljanje njenega finančnega premoženja. Je temeljni finančni instrument in vključuje vse razpoložljive prihodke in odhodke za financiranje tekočih nalog ter naložbenih projektov občine. Poleg ekonomskega vidika je eden od najpomembnejših političnih odlokov lokalne skupnosti, saj ga lahko predlagajo in

⁷ 148. člen Ustave Republike Slovenije – URS (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373–1386;...

sprejemajo le izvoljene lokalne oblasti, brez možnosti participacije občanov z neposrednimi elementi demokracije pri njegovem sprejemanju.

Na ravni **strukture** je sestavljen najmanj iz treh delov:⁸

- splošnega dela (bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja),
- posebnega dela (finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov) in
- načrta razvojnih programov (načrtovani investicijski izdatki in morebitne nedokončane investicije).

Po predpisani obliki se proračunske prihodke in odhodke izkazuje skozi štiri **tipe klasifikacije**:

- institucionalno po neposrednih in posrednih uporabnikih, ki razkriva, kdo porablja proračunska sredstva,⁹
- ekonomsko po prejemkih in izdatkih (kontih), ki prikazujejo, kaj plačujemo s posameznih proračunskih postavk,¹⁰
- funkcionalno po posameznih funkcijah, ki razkrivajo, za kaj nekdo plačuje iz javnih sredstev, razvidno po posameznih področjih (javna uprava, obramba...) in podpodročjih,¹¹
- programsko po namenih porabe javnih sredstev, izkazano po področij (npr. politični sistem, ekonomska in fiskalna administracija...), programih in podprogramih.¹²

Osnovne **proračunske faze** zajemajo pripravo, sprejemanje in izvrševanje. Proces se odvija v okviru ustrezne zakonske in institucionalne infrastrukture, pri čemer so ključni elementi za učinkovito proračunsko proceduro ustrezen Zakon o javnih financah,

⁸ 10. člen Zakona o javnih financah – ZJF (1999). Ljubljana: Uradni list RS 79, 12394–12411;...

⁹ Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (2003). Ljubljana: Uradni list RS 46, 5289–5395.

¹⁰ Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (2002). Ljubljana: Uradni list RS 54, 5522–5552;...

¹¹ Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (2000). Ljubljana: Uradni list RS 43, 5800–5805.

¹² Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna (2005). Ljubljana: Uradni list RS 57, 5697–5701;...

računovodski sistem in klasifikacije, zakladniški sistem in upravljanje z likvidnostjo ter finančno-informacijski sistem (glej Kranjec 2003: 307). Procedura sprejemanja se prične na ravni države, kjer Zakon o proračunu in Zakon o sprejemanju in izvrševanju proračuna za posamezno obdobje določata (poleg vseh postopkovnih faz in zakonitosti delovanja) delitev in porabo sredstev posameznim proračunskim porabnikom (tudi občinam), v okviru katerih država določi izhodiščne zneske za nadaljnjo upoštevanje (npr. znesek primerne porabe). Po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna se pričnejo odvijati postopki na lokalni ravni, kjer pristojni organi (občinska uprava, župan, občinski svet) v proračunskem procesu odigrajo svojo predvideno vlogo. Ti so v fazi priprav v kontaktu z Ministrstvom za finance, ki jih usmerja, pri čemer izdaja odredbe in predpisuje ostala pravila. V fazi sprejemanja proračunski akt potrdi predstavniški organ oblasti in pomeni zeleno luč za njegovo izvajanje, za kar je odgovoren župan.

Poleg treh pglavitnih proračunskih procesov je pomemben zaključni račun proračuna in proračunski nadzor.¹³ Prvi prikazuje končno sliko izvajanja proračuna in je sredstvo, s katerim pridemo do podatkov, ki služijo sprejemanju novega proračuna. Kot zadnja instanca se pojavlja nadzor v obliki revizije, kontrole in inšpekcije.

Pri lokalnih skupnostih je okviru proračunskega procesa težko govoriti o avtonomiji, kar je razumljivo, saj država zagotavlja unificirano ureditev za vse občine. Finančna avtonomija pride v njih do izraza v vsebinskem smislu, pri katerem v okviru razpoložljivih resursov občina določa predvsem razmerja med porabniki in njene prioritete usmeritve pri investicijah v takšni meri, kot to določa njegova fleksibilnost oziroma rigidnost, glede na zakonsko pridobljene pravice proračunskih uporabnikov.

¹³ 96., 100. – 102. člen Zakona o javnih financah – ZJF (1999). Ljubljana: Uradni list RS 79, 12394–12411;...

4. LOKALNE SKUPNOSTI IN EVROPA

Področje lokalne samouprave ni povezano s pravom Evropske unije (*acquis communautaire*), vendar si Evropa skozi druge mehanizme vplivanja prizadeva v čim večji meri uveljaviti sodobne trende lokalne demokracije, utemeljene na evropskih demokratičnih temeljih, kjer pokrajine in občine prevzemajo signifikantno vlogo pri izvajanju in vplivanju na same odločitve evropskih politik. Precejšen prispevek k razvoju lokalne samouprave je dal Svet Evrope, ki vključuje evropske države, ki priznavajo vladavino prava in človekove pravice, ter krepi sodelovanje držav članic na politični, socialni, pravni in kulturni ravni, vendar ni institucija Evropske unije. Najpomembnejši dokument s področja lokalne samouprave, ki ga je sprejel, je Evropska listina lokalne samouprave, ki je doprinesla k varstvu in krepitvi lokalne avtonomije, temelječe na načelih, ki jih priznavajo vse demokratične države v Evropi, saj je listina temelj sodobne lokalne demokracije za vse članice Sveta Evrope.

4.1 Evropska listina lokalne samouprave

Evropska listina lokalne samouprave je s pravnega stališča mednarodna konvencija. Podpisnice zavezuje k spoštovanju določenih pogojev, načel in pravil, upošteva raznolike evropske ureditve v posameznih državah in njene posebnosti, hkrati pa pomeni doprinos k reduciranju prevelikih razlik med posameznimi državami na podlagi temeljnih načel, analiz in stališč evropskih institucij ter vnašanjem dobrih praks iz izkušenj posamezne države. Njen cilj je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki zadevajo njihovo vsakdanje okolje.

Listina se zavzema, da se njena načela lokalne samouprave integrirajo, kolikor je možno, v ustavo, ali pa v domačo zakonodajo.¹⁴ Slednje je dejansko storila Slovenija, ki je z zakonom o njeni ratifikaciji potrdila zavezanost po izpolnjevanju temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, administrativno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti. S tem je ta postala sestavni del pravnega reda Republike Slovenije, prav tako ima kot mednarodna pogodba višjo veljavo od zakonov. Država se je ob podpisu zavezala k spoštovanju 2/3 njenih določb (20 od 30 navedenih usmeritev) in 2/3 tistih določb, ki jih listina opredeljuje kot najpomembnejše (10 od 15 posebej navedenih usmeritev).¹⁵

V kolikor podrobneje preučimo njene določbe, se avtonomija lokalne samouprave prične že pri sami organizacijski strukturi, kjer listina v relaciji s finančnimi viri omenja, da so kot pogoj za uspešno funkcioniranje vsake organizacije potrebne ustrezne delovne razmere za zaposlene, ki morajo imeti zagotovljene primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi ter primerne vire za delovanje.¹⁶ Do ustreznega denarnega povračila stroškov pri opravljanju svoje funkcije so upravičeni tudi krajevno izvoljeni predstavniki, ki se jim mora zagotoviti nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo.¹⁷

Za finančne vire lokalnih oblasti veljajo določene postavke (načela), ki urejajo financiranje lokalnih skupnosti in so jih države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje dolžne spoštovati. Evropska listina na področju finančnih virov predpisuje naslednja **merila**.¹⁸

1. V okvirih nacionalne gospodarske politike so lokalne oblasti upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.
2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

¹⁴ 2. člen Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELS (1996). Ljubljana: Uradni list RS-MP 15, 285 – 290.

¹⁵ Prav tam, 12. člen.

¹⁶ Prav tam, 6. člen.

¹⁷ Prav tam, 7. člen.

¹⁸ Prav tam, 9. člen.

3. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti naj izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.
4. Finančni sistemi, na podlagi katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim bolj sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.
5. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo oziroma druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Ti postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.
6. Lokalne oblasti je potrebno na ustrezen način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.
7. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj v čim večji meri ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje teh sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.
8. Pri najemanju posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

Poleg relevantnega dela, namenjenega samemu financiranju, opredeljuje splošne značilnosti lokalne samouprave, ki označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zahtev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva, ki deluje skozi posredne in neposredne oblike demokratične participacije.¹⁹ Pri določanju področja in dejavnosti lokalne samouprave sledi ključnemu načelu lokalne demokracije – načelu subsidiarnosti. Skozi dejstvo, da ni mogla (želela) precizirati, katere zadeve naj ureja in opravlja lokalna oblast, determinira okvire pooblastil in splošna načela na podlagi katerih lokalna oblast deluje.

¹⁹ Prav tam, 3. člen.

5. SISTEM FINANCIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Osnovni **okvir financiranja** občin v Slovenije določa (Milunovič 2005: 108):

- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o javnih financah,
- Zakon o izvrševanju državnega proračuna,
- Zakon o lokalni samoupravi,
- Zakon o financiranju občin.

Ustava determinira temeljno ogrodje delovanja javnih financ lokalnih skupnosti. Dolžnost občine je delovati v skladu s pravnimi akti, torej predpisovati in pobirati davke za svoje delovanje, pri čemer naj se v čim večji meri financira iz lastnih davkov. V kolikor zaradi slabše gospodarske razvitosti ni zmožna v celoti finančno pokriti svojih nalog, ji je država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili dolžna zagotoviti dodatna sredstva.

Zakon o javnih financah celostno ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in lokalnih skupnosti. Precizira upravljanje premoženja, zadolževanje, dajanje poroštav, upravljanje dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor. Njegove določbe veljajo prav tako za ožje dele občin, kar se pomembneje izrazi v primeru, da posedujejo status pravne osebe. Determinira osnovne relacije znotraj organov občine pri odločanju o njihovih javnofinančnih zadevah in pri upravljanju proračuna ter pravila uporabe proračunskih sredstev.

Zakon o izvrševanju proračuna je vsakoletni akt države, ki vsebuje določbe o izvrševanju državnega proračuna in posebnosti za občinske proračune. Opredeljuje plačilne roke, vrednosti nabav in storitev, postopke javnih naročil in zasebnih vlaganj v javno infrastrukturo itd., kjer se v posameznih primerih nanaša na občine v celoti, ali velja zanje načelo precedenčnosti, torej smiselne uporabe v razmerju do države.

Zakon o lokalni samoupravi ureja financiranje v poglavju financiranje in premoženje občin, ki obravnava gospodarjenje s premoženjem občine in temeljna izhodišča za oblikovanje sistema financiranja občin. Opredeljuje osnovni okvir občinskega proračuna ter osnovne davčne vire in druge dajatve, kjer občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov, dodatnih sredstev države in iz zadolžitve.

Zakon o financiranju občin je krovni zakon, ki zajema financiranje lokalnih skupnosti z dodatnim sklicevanjem na ostalo zakonodajno materijo. Natančneje opredeljuje in ureja financiranje nalog, ki jih v skladu z ustavo in zakoni opravljajo občine. Z namenom določiti pripadajoča sredstva, do katerih je upravičena občina glede na svoje lastnosti, upošteva določene značilnosti, ki so zajete in ponderirane v obstoječih formulah v modelu financiranja občin, na podlagi katerih se občinam dodeljujejo sredstva.

5.1 Finančni viri lokalnih skupnosti

Finančni resursi so temelj preučitve sistema financiranja, katere občina pri izpolnjevanju svojih nalog pridobiva in troši na podlagi potreb in povpraševanja prebivalstva.

Lokalne zadeve javnega pomena občina financira iz:²⁰

- 1 – lastnih virov
- 2 – sredstev države in
- 3 – zadolžitve

Lastni viri občine so:²¹

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

²⁰ 52. člen Zakona o lokalni samoupravi – ZLS (2007). Ljubljana: Uradni list RS 94, 12729–12746.

²¹ Prav tam.

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki:²²

- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- drugi davki, določeni z zakonom.

Dohodki od premoženja občine so zlasti:²³

- 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 kupila občina in
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Mednje uvrščamo tudi prihodke od prodaje občinskega premoženja. Občine lahko pod pogoji, ki jih določa zakon, prodajo svoje premoženje, prihodke pa namenijo za financiranje temeljnih nalog občine, pri čemer so to izredni lastni viri občine.

Kot lastni viri občine so **lokalni davki** signifikanten element finančne suverenosti lokalnih skupnosti. Večjo stopnjo samostojnosti in predvidljivosti predstavljajo takrat, kadar so razpoložljivi na lokalni ravni (sistem separacije), s čimer se prepreči prekrivanje obdavčevanja s strani večih ravni oblasti.

Sistem lokalnih davkov bi moral izpolnjevati naslednje pogoje (Vlaj 2004: 215):

- Davčni viri naj pokrijejo večino potreb lokalnega prebivalstva. V kolikor lokalna avtonomija temelji na načelu subsidiarnosti, kot političnem in gospodarskem cilju, naj bodo lokalne skupnosti v največji meri neodvisne od dotacij višjih oblasti za njihove posebne zadeve. Davki, s katerimi opravljajo lokalne skupnosti same, dajejo varnejšo osnovo dolgoročnemu proračunskemu načrtovanju in avtonomijo, še posebej na strani izdatkov.

²² Prav tam, 53. člen.

²³ Prav tam, 54. člen.

- Lokalne skupnosti naj imajo vsaj enega ali dva lokalna davka, kar jim omogoča, da opredelijo svoje programe porabe v skladu s pripravljenostjo lokalnega prebivalstva, da jih plača.
- Davki naj bodo pregledni za ljudi, ki imajo davčno breme, kar je temeljni pogoj učinkovite razporeditve, ki ustreza posameznim prednostim.
- Dohodek iz lokalnih davkov naj bo v medsebojni odvisnosti z gospodarsko rastjo in s tem prilagojen naraščajočim javnim potrebam.

Pomemben vir občin so **takse in pristojbine**, ki predstavljajo določeno odškodnino ali vsaj delno plačilo za nekatere storitve organov javne uprave, ki jih ti opravijo v korist uporabnikov (zavezancev), kateri so tako fizične kot pravne osebe. Zanje so značilne neposredne povezave med storitvijo in plačilom, vendar ne gre za plačilo cene storitve organa, ampak za prispevek k skupnim stroškom, katerih del odpade na skupnega zavezanca, preostali del pa se financira z davki kot splošnimi dajatvami (glej Žibert 1993: 75).

Na lokalni ravni poznamo dve osnovni skupini taks (glej Downing v Babič, 1996d: 24):

1. Na potrošnji zasnovane takse in pristojbine, ki se odmerjajo na osnovi količine storitve, ki jo potrošijo posamezniki ali skupine posameznikov, ter so odvisne neposredno od ekonomskih stroškov proizvodnje in od obsega povpraševanja.
2. Na predpisih zasnovane takse in pristojbine, ki se pojavljajo v obliki različnih dovoljenj in izkazov. Njihov namen je lahko zagotavljanje določene ravni kakovosti javnih storitev, urejanje dejavnosti, uveljavljanje poklicnih standardov s prepovedjo delovanja za nekvalificirane izvajalce storitev in reguliranje obsega ponujanih storitev z omejevanjem števila izvajalcev.

S taksami in pristojbinami se financirajo številne lokalne javne storitve, ki so predmet neposredne individualne porabe, kot so: voda, telefon, elektrika, javni prevozi, kulturne prireditve, večina zdravstvenih in izobraževalnih storitev. Na drugi strani so storitve javne snage, javne razsvetljave, policijske zaščite in podobno, katerih porabe se ne da individualizirati, torej takse in pristojbine niso primerne. Financiranje z njimi je smiselno,

v kolikor obstaja način pobiranja ob razumnih stroških, ki še zadovoljujejo pogoje ekonomske racionalnosti. Izbor načina financiranja posameznih javnih storitev je odvisen od splošnih usmeritev, ki jim pri svojem delovanju sledijo lokalni organi (glej Babič, 1996d: 24–25).

Med lastne vire prav tako spada **premoženje občine**, ki je eden od osnovnih virov financiranja lokalnih skupnosti. Z ekonomskega vidika se deli na finančno (denar, kapitalske naložbe) in stvarno premoženje (občinske premočitnine in nepremičnine). Financiranje lokalnih skupnosti se s tem virom uresničuje skozi politiko obdavčitve premoženja, samostojnostjo občine pri oblikovanju politike upravljanja in razpolaganja s premoženjem ter z dohodki od premoženja. Premoženje občine predstavlja njen stalni vir dohodkov, z različnimi vlaganji vanj se občini večja davčna osnova in dolgoročno povečuje njena fiskalna moč (glej Milunovič 2001: 82–84).

Druga relevantna skupina financiranja občin so **sredstva države**, ki so najpomembnejši dejavnik amortizacije obstoječih finančnih diferenc med lokalnimi skupnosti. Raznolike potrebe in preference z ostalimi deležniki lokalne skupnosti v nekaterih primerih rezultirajo z negativno proračunsko bilanco, zato ni mogoče popolnoma izključiti finančne pomoči osrednje ravni oblasti. V te namene lahko država določi skupna pravila, v okviru katerih občina funkcionira in pridobiva dodatna sredstva za svoje delovanje.

Zakon o lokalni samoupravi jih opredeljuje kot dotacijske izravnave, kjer predpisuje, da tistim občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva zagotovi država, katerih višino in način zagotavljanja določa zakon.²⁴ Med sredstva države prištevamo **finančne transferje (dotacije)**, kamor uvrščamo vsa nepovratna sredstva, ki jih posamezna institucija javnega sektorja (lokalna skupnost) prejme iz drugih javnih blagajn – predvsem s strani države v obliki subvencij ali dohodkovnih izravnav z namenom doseganja ekvilibrija med javnimi prejemki in izdatki lokalne ravni. Dotacije so transferji med različnimi ravnmi oblasti, običajno s strani višje k nižji ravni. So edini vir, ki lahko nadomesti primanjkljaj v lokalnih

²⁴ Prav tam, 52. člen.

proračunih zaradi naraščajočega povpraševanja po storitvah, ki se pretežno zagotavljajo na lokalni ravni. Sredstva zanje se oblikujejo z zbranimi davki na osrednji ravni, torej zanje plačujejo tudi prebivalci sosednje skupnosti, ki uživajo koristi določene dobrine ali storitve (glej Babič, 1996b: 17). Za veliko večino občin so izjemno pomemben vir prihodkov, saj nadomeščajo primanjkljaj v lokalnem proračunu, vendar po drugi strani knijo finančno in s tem dejansko avtonomijo občin, saj njihovo namembnost, obseg in razporeditev vsakoletno določa država (glej Haček 2003: 228).

Dotacije delimo glede na to (Break v Babič 1996b: 18):

1. ali so namenjene za financiranje določene storitve ali njihova poraba ni omejena,
2. ali mora njihov prejemnik tudi sam sodelovati pri financiranju neke storitve,
3. ali njihova delitev poteka avtomatično na neke formule, ali pa je potrebna posebna prijava projekta,
4. ali je njihov obseg omejen.

V osnovi ločimo dotacije na splošne (nenamenske) in specifične (namenske). »S splošnimi dotacijami lokalne oblasti prosto razpolagajo, posebne dotacije pa so navadno namenjene kapitalskim investicijam« (Vlaj 1998a: 308). Namenske dotacije so tista sredstva, ki so namenjena demografsko ogroženim območjem, sredstva za investicije na področju varstva okolja, sofinanciranje vzdrževanja cest, sredstva na področju kmetijstva itd., med nenamenske pa lahko uvrstimo finančno izravnavo, čeravno je namenjena zagotavljeni porabi, vendar ne specifikira posameznih področij ali projektov (glej Babič, 1996e: 24). Dotacijski upravičenci imajo rajši nenamenske, saj prinašajo večjo skupno korist za skupnost, medtem ko so z vidika dajalca bolj zaželenne namenske s soudeležbo, ki zagotavljajo večji obseg izbrane javne dobrine in uspešneje spodbujajo davčno administracijo na lokalni ravni k večji efektivnosti (glej Babič, 1996b: 18). »Osnovna značilnost namenskih dotacij je, da lahko osrednja oblast vpliva na usmeritve pri delovanju lokalne skupnosti...Strožja je oblika, ko se dodelijo za določen projekt, medtem ko dotacije za določeno področje dopuščajo nekoliko več možnosti za odločanje« (prav tam: 18–20). Pri nenamenskih lahko lokalne skupnosti sredstva liberalnejše potrošijo, saj omejitve porabe niso določene. Občina ima diskrecijsko

pravico, v katere namene bo sredstva uporabila, kar hkrati pomeni večjo odgovornost za lokalno skupnost in potrebo po zakonskem nadzoru države, vendar ima osrednja oblast kljub nenamenskosti sredstev »možnost manipuliranja s celotno vsoto dotacij in s tem vplivanja na delovanje lokalnih organov« (prav tam).

Dotacije in subvencije so najstarejša in najbolj tradicionalna oblika prenosov. Z njimi država pomaga lokalni skupnosti uresničiti projekte, ki zahtevajo sredstva v takšni višini, ki presegajo proračunske vire občine, kot npr. velike kapitalske naložbe (glej Vlaj 2004: 220). Država torej na podlagi zakona ali podzakonskega akta določi, v kolikšni meri transferirati finančna sredstva občini, za katero je zahtevana soudeležba z vključitvijo njenih lastnih prihodkov pri izvajanju neke storitve (projekta). Finančna soudeležba je občini precej nepriljubljen projekt, še posebej v primeru finančne šibkosti, kar preprečuje izvedbo marsikdaj za lokalno skupnost pomembnih projektov, zato je zanjo bolj zaželena dotacija brez soudeležbe, ki projekt finančno v celoti pokrije.

Naraščajoča pogostost državnih prenosov sovpada z vzpostavljanjem lokalne demokracije, ki je bolj funkcionalna kot politična, zato obstaja nevarnost, da bo rast finančnih prenosov prinesla spremembo v vlogi, ki jo opravljajo lokalni svetniki. Namesto da bi delovali kot menedžerji, odgovorni za poverjena sredstva s strani ljudi, se od njih pričakuje pogajanje oziroma prosjačenje za sredstva pri državnih in regionalnih oblasteh. Slednje je v veliki meri posledica nejasne razmejitve pristojnosti med občinami in državo ter s tem financiranja (glej Vlaj 2001: 216). Obstoji nevarnost, da postane njihovo pridobivanje imperativ sedanjega časa z nadgradnjo uveljavljanja vedno večjih finančnih zahtevkov (podpori) do države, zato njihova alokacija potrebuje določeno mero previdnosti. Dodatno pozornost velja prav tako nameniti učinkovitemu in odgovornemu nadzoru nad njihovo porabo.

Tretja opcija financiranja občin je **zadolževanje**, kot posledica naraščanja standarda, potreb in povpraševanja lokalne skupnosti, saj te pogosto naletijo na lastne omejitve glede dejanskega obsega finančnih sredstev. V okviru predvidenih sredstev iz lokalnega proračuna se trudijo pokrivati lokalne potrebe, vendar različni razlogi botrujejo k

odločitvi po polnjenju lokalnega proračuna preko tega finančnega instrumenta, kateri na drugi strani omogoča vsaj povečanje raznovrstnosti njihovih prihodkov. Razlog, zakaj se odločijo za to obliko financiranja, je v finančni nezadostnosti pri financiranju večjih infrastrukturnih in komunalnih projektov oziroma želja po stimulaciji gospodarskega razvoja na svojem področju, kjer zasebnikom in podjetjem dajejo subvencije za njihove investicije, ali jim zagotavljajo poročstva in ugodnejše kreditiranje z nizkimi obrestnimi merami.

Uveljavljeno prepričanje je, da se lokalni skupnosti ne sme dovoliti financiranja tekočega proračunskega primanjkljaja z zadolževanjem, saj je stabilizacijska politika pristojnost osrednje upravne ravni. Država je tista, ki mora preprečiti prekomerno zadolževanje na lokalni ravni, saj bi morebitno neupoštevanje slednjega močno povečalo skupni javni dolg in onemogočilo njegovo odplačevanje ter tekoče delovanje lokalnih skupnosti (glej Babič, 1996c: 19). Omejuje ga bodisi po vsebini (javna infrastruktura, gradnja stanovanj itd.), viru (samo domače banke ali tuje), bodisi v višini (delež glavnice in anuitet v razmerju do prihodkov občinskega proračuna) ali pa v kombinaciji vseh treh skupnih omejitev, saj bi lahko aktualni trenutni lokalni oblastniki prekomerno prevalili bremena današnje generacije na prihodnje (glej Lavtar 2005: 7). Z Zakonom o lokalni samoupravi predpisuje, da zadolževanje občine poteka pod pogoji določenimi z zakonom,²⁵ torej napotuje k uporabi drugega, specialnejšega zakona.

Zbrani prihodki v proračunu lokalnih skupnosti so namenjeni uresničevanju njenih nalog in porabi za zadovoljevanje potreb prebivalstva, ki je zainteresirano dobiti dobrine in potrebe po katerih povprašuje, posebej za neposredno plačane dajatve. Na strani porabe se odhodki po področjih namenjajo za javno upravo, javni red in varnost, gospodarske dejavnosti, varstvo okolja, stanovanjsko dejavnost in prostorski razvoj, zdravstvo, rekreacijske, kulturne in druge dejavnosti, izobraževanje in socialno varnost. Proračunski ideal je usklajenost med prihodki in odhodki lokalne skupnosti, oziroma med povpraševanjem občanov in zmožnostmi občine, ki je dolžna zagotavljati primerno raven (standard) osnovnih potreb občanom, pri čemer je država primarno odgovorna

²⁵ Prav tam, 55. člen.

determinirati standarde in oblikovati optimalen model (sistem) financiranja, ki omogoča njihovo izpolnjevanje.

5.2 Predhodni sistem financiranja občin

Predhodni sistem financiranja občin je bil uveden z Zakonom o financiranju občin (ZFO), in sicer ob sprejetju njegovih sprememb in dopolnitev v letu 1998, nakar je bil prvič uveljavljen v proračunskem letu 1999, kjer je s spremljajočimi modifikacijami v nadaljevanju veljal do sprejetja novega istoimenskega zakona v letu 2006. Pri zakonu osrednjo vsebino predstavlja model izračuna primerne porabe in finančne izravnave neke občine.

Predhodni model financiranja v svoji osnovi sestavljajo tri modelske funkcije (Brezovnik, Oplotnik 2006: 96):

- funkcija izračuna primerne porabe i -te občine (PP_i),
- funkcija izračuna lastnih prihodkov i -te občine (LP_i),
- funkcija finančne izravnave i -te občine (FI_i),

pri čemer velja (glej sliko 5.2.1): $FI_i = PP_i - LP_i$.

Slika 5.2.1: Pretekli model financiranja lokalnih skupnosti



Vir: Brezovnik, Oplotnik 2006: 96.

5.2.1 Primerna poraba

Občina mora biti za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog v skladu z načelom koneksitete ustrezno financirana, kar je v domeni instrumenta **primerne porabe**. Znesek primerne porabe na prebivalca (ZP) določi državni zbor kot povprečni znesek sredstev na

prebivalca Republike Slovenije ob vsakoletnem sprejemanju državnega proračuna,²⁶ pri čemer se ga hkrati s številom prebivalcev (O_i) ob ustrezno obteženih in kategoriziranih lastnostih s strani države uporabi v formuli za izračun primerne porabe za posamezno občino (PP_i), ki se določi na način, da se primerna poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečje v državi, kar se izračuna po naslednji formuli:²⁷

$$PP_i = (0,70 + 0,05 \cdot C_i + 0,05 \cdot P_i + 0,16 \cdot M_i + 0,04 \cdot S_i) \cdot ZP \cdot O_i$$

Pri tem je:

PP_i – primerni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini;

C_i – razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi;

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

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

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

ZP – primerna poraba na prebivalca;

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

Osnovni seštevek vseh koeficientov je 1,00. Pri izračunu za občine s sedežem v krajih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, pa nimajo statusa mestnih občin, se namesto koeficienta 0,70 upošteva

²⁶ 20. člen. Zakona o financiranju občin – ZFO (2006). Ljubljana: Uradni list RS 32, 3344–3350.

²⁷ Prav tam, 20.a člen.

koeficient 0,74, zato je skupen seštevek koeficientov 1,04. Pri izračunu za mestne občine se namesto koeficienta 0,7 upošteva koeficient 0,78, kjer seštevek koeficientov znaša 1,08.²⁸

5.2.2 Lastni prihodki občine

Med lastne prihodke občin za financiranje porabe se štejejo:²⁹

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

Med lastne občinske prihodke za financiranje porabe uvrščamo prav tako:³⁰

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

V sklopu lastnih virov je najbolj relevanten vir financiranja občin dohodnina,³¹ ki je deljiv prihodek med občinami in državo. Slednji pripada 65 % delež, občinam pa 35 % delež glede na stalno prebivališče občana posamezne občine, pri čemer se upoštevajo podatki dohodnine za predpreteklo leto.

²⁸ Prav tam.

²⁹ Prav tam, 21. člen.

³⁰ Prav tam, 22. člen.

³¹ Prav tam, 23. člen.

Višina prihodkov iz 21. člena je opredeljena v zakonih Republike Slovenije, s katerimi je določena posamezna dajatev, zato občine ne smejo spreminjati njihovih stopenj. Pri lastnih prihodkih občine, navedenih v 22. členu, so ti določeni z akti, čigar prednost je, da omogočajo državi večjo mero fleksibilnosti od zakonov oziroma dodatno urejajo način izvedbe zakona in nudijo na ravni države prilagajanje trenutnih finančnim potrebam občin, hkrati pa lahko pomenijo manjšo mero zanesljivosti za prihodke občin, saj zanje ne obstoji zakonske garancije. Izjema med njimi je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki je edini občinski davek, kjer ima lokalna skupnost možnost avtonomno določati njegovo višino, kot tudi zavezance za plačilo in porabo.

Obseg lastnih prihodkov neke občine ugotovi Ministrstvo za finance s sodelovanjem dotične občine in davčne uprave. Pri izračunu se upoštevajo zakonsko določene stopnje davčnih in nedavčnih dajatev. V kolikor te niso zakonsko določene, se upošteva povprečna stopnja v državi. Občina lahko zahteva, da se pri izračunu lastnih prihodkov upoštevajo sredstva iz naslova samoprispevka, sicer zakonsko velja, da se pri izračunu lastnih prihodkov ne upoštevajo prihodki od:³²

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

³² Prav tam, 25. člen.

5.2.3 Finančna izravnava in dodatna sredstva države

V kolikor občina z lastnimi prihodki ne more zagotoviti svoje primerne porabe, se ji iz državnega proračuna zagotovijo potrebna finančna sredstva skozi finančno izravnavo. Pri tem vlada na predlog Ministrstva za finance glede na tekoče leto določi znesek finančne izravnave, ki velja za naslednje proračunsko leto. V primeru, da ocena lastnih prihodkov občine v tekočem letu odstopa za več kot 2 % od ocene dane v prejšnjem letu za izračun zneska finančne izravnave, vlada obvesti občine o dopolnjenih zneskih finančne izravnave za tekoče leto ter na podlagi tega določeni občini odvzame ali doda sredstva.³³

Zaradi posebnih interesov za razvoj lahko občine pridobijo dodatna sredstva državnega proračuna za financiranje posameznih nalog in investicij, pri čemer obseg sredstev predstavlja največ 70 % sredstev predvidenega obsega naloge ali investicije, odvisno od deleža realizirane dohodnine v preteklem letu. Ne glede na omejitve je možen večji delež sredstev, kadar to določajo področni zakoni oziroma njihovi podzakonski predpisi in kadar gre za sredstva strukturne, kohezijske ali predpristopne politike, ki se zagotovijo na posebni proračunski postavki državnega proračuna v višini 3 % skupne primerne porabe vseh občin. Dodatna sredstva so prav tako predvidena pri združevanju občin in opravljanju skupnih nalog občinske uprave, ali kadar gre za področje uresničevanja manjšinskih pravic.³⁴

5.2.4 Zadolževanje

Občina se zadolžuje z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil (izjemoma v tujini), vendar vse navedeno v skladu z zakoni.³⁵ V dolg se ji vštevajo z njene strani ustanovljena javna podjetja in javni zavodi, za katere je možna izdaja poroštev.³⁶ Dolgoročno zadolževanje ji je dovoljeno za investicije, s predhodnim soglasjem Ministra za finance in s potrditvijo občinskega sveta, nato župan potrjene odločitve izvršuje.³⁷

³³ Prav tam, 24. člen.

³⁴ Prav tam, 26. člen.

³⁵ Prav tam, 15. člen.

³⁶ Prav tam, 18. člen.

³⁷ Prav tam, 16. člen.

Obseg zadolževanja je možen le v tej meri, da občina z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in v kolikor odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Zaradi preteklih praks zadolževanja nekaterih občin je zakon med dovoljeni obseg zadolževanja uvrstil lizinge, blagovne kredite in druge oblike pogodbenih razmerij z indici zadolževanja, ki so v breme občinskemu proračunu. Ne glede na omejen obseg se občini dopušča zadolžitev za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ne preseže dodatnih 3 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, in če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.³⁸

5.3 Sedanji sistem financiranja občin

Sedanji sistem financiranja občin uvaja novi Zakon o financiranju občin (ZFO-1), ki je bil sprejet v letu 2006 in stopil v veljavo s pričetkom leta 2007, kot to določa njegov 47. člen. Od leta 2007 do vključno leta 2011 je predvideno prehodno obdobje, zato bo zakon v polni meri začel veljati z letom 2012. Razlog vmesnega obdobja je v zajemanju podatkov o stroških za tekoče financiranje obveznih nalog občin, za kar je potreben določen časovni interval, saj se v te namene uporablja nova programska klasifikacija,³⁹ ki vsebuje najustreznejše podatke o odhodkih za financiranje obveznih nalog občine, vendar

³⁸ Prav tam, 17. člen.

³⁹ Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna (2005). Ljubljana: Uradni list RS 57, 5697–5701;...

je bila prvič uporabljena šele za leto 2006, medtem ko ostale proračunske klasifikacije takšnemu kriteriju ne zadoščajo.

Sedanji model financiranja v svoji osnovi sestavljajo tri modelske funkcije (glej Brezovnik, Oplotnik: 2006: 96):

- funkcija izračuna primerne porabe i-te občine (PPi),
- funkcija izračuna prihodkov i-te občine iz glavarine (GLi),⁴⁰
- funkcija finančne izravnave i-te občine (FIi),

pri tem velja (glej sliko 5.3.1): $FIi = PPi - GLi$

Slika 5.3.1: Sedanji model financiranja lokalnih skupnosti



Vir: prirejeno po Brezovnik, Oplotnik 2006: 96.

5.3.1 Primerna poraba

V kolikšni meri bo občina opravičena do minimuma finančnih sredstev oziroma primerne obsega sredstev za financiranje zakonsko določenih nalog, vsakoletno ugotovi Ministrstvo za finance po naslednji formuli za izračun primerne porabe:⁴¹

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

V njej so zajeti ustrezno obteženi količniki, pri katerih se spremenljivke glede na prejšnjo formulo ne spreminjajo, razen primerne porabe na prebivalca, ki je v novem sistemu zamenjana s povprečnino (P), ki predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin na prebivalca v državi,⁴² kjer se upoštevajo stroški za

⁴⁰ V prehodnem obdobju skupni prihodki i-te občine (Spi).

⁴¹ 13. člen Zakona o financiranju občin – ZFO-1 (2006). Ljubljana: Uradni list RS 123, 13077–13084. Po tem zakonu so spremenljivke identične kot v predhodnem sistemu financiranja, z izjemo P (povprečnine) in Ci, kjer so poleg lokalnih cest vključene javne poti.

⁴² Prav tam, 2. člen.

financiranje tistih nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja, zlasti pa stroški:⁴³

1. javnih služb in za izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa in kulture ter plačil za zdravstveno zavarovanje in drugih plačil v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
2. lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja občinske prometne infrastrukture, zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah, požarnega varstva in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
3. urejanja prostora in varstva okolja, za katera je pristojna v skladu z zakonom;
4. plačil stanarin in stanovanjskih stroškov v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
5. delovanja občinskih organov in opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb.

Vlada z uredbo podrobneje določi naloge iz prejšnjega odstavka, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin (P).⁴⁴ Ugotavlja ga Ministrstvo za finance za naslednje proračunsko leto po predvideni metodologiji (iz programske proračunske klasifikacije) za pretekla štiri leta upoštevajoč inflacijo. V dogovoru z reprezentativnimi združenji občin vlada predvidi vrsto in obseg dodatnih nalog občin, ki se vključujejo v povprečnino, določi jo državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

5.3.2 Lastni prihodki občine

Med lastne vire, ki pripadajo občinskemu proračunu, novi zakon o financiranju občin šteje prihodke od:⁴⁵

⁴³ Prav tam, 11. člen.

⁴⁴ Prav tam, 12. člen.

⁴⁵ Prav tam 6. člen. Pri tem prihodek od davka na nepremičnine še ne obstaja, zato se uporablja nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

- davka na nepremičnine;
- davka na vodna plovila;
- davka na promet nepremičnin;
- davka na dediščine in darila;
- davka na dobitke od klasičnih iger na srečo in
- drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

Drugi lastni viri so prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom izdanim na podlagi zakona.⁴⁶

Občinske takse občina predpisuje za:⁴⁷

- uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev;
- oglaševanje na javnih mestih;
- parkiranje na javnih površinah;
- uporabo javnega prostora za kampiranje in
- druge zadeve, če tako določa zakon.

Med druge lastne vire štejemo prav tako prihodke od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije.⁴⁸

Odstopljeni viri so še ena skupina lastnih virov, med katere se uvrščajo prihodki iz dohodnine in drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna, in sicer za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občin. Z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, se določijo davki in obseg prihodkov iz davkov, ki se odstopijo občinam v višini predhodno omenjenega stavka.⁴⁹

⁴⁶ Prav tam, 7. člen.

⁴⁷ Prav tam, 9. člen.

⁴⁸ Prav tam, 7. člen.

⁴⁹ Prav tam, 8. člen.

Občinska taksa je edina vrsta prispevkov, ki jih občina predpiše z odlokom, kjer določi vrsto in višino takse ter zavezanca, vendar se taksa ne sme določati po vrednosti predmeta, dejanskem prometu ali dohodku. Prav tako je v posameznih primerih, kjer je z zakonom ali s predpisom ali s pogodbo drugače določeno plačilo, prepovedano občini zahtevati plačilo.⁵⁰ Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ostaja pravi avtonomni vir financiranja občin z enakimi značilnostmi kot po starem zakonu. Preostali navedeni lastni viri občine v prejšnjih členih so določeni z zakoni, zato občine ne morejo spreminjati njihovih stopenj.

Kot najpomembnejši vir prihodkov občin ostaja dohodnina, ki se razdeljuje skozi glavarino (GI). Slednja predstavlja na prebivalca ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, ki je odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin (SPP), glede na celotno število prebivalcev Slovenije (O).⁵¹ Ugotavlja jo finančno ministrstvo za posamezno proračunsko leto po enačbi:⁵²

$$GI = SPP / O$$

$G_i = O_i * GI * (0,3 + 0,7 * I_{ro})$, pri čemer velja:

$$I_{ro} = PP_i / (O_i * GI)$$

Prihodek občine iz glavarine (G_i) predstavlja prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine (GI), pomnožene s številom prebivalcev občine (O_i) in popravljene z indeksom raznolikosti občine (I_{ro}).⁵³ V kolikor prihodek občine iz glavarine (G_i) preseže 15 % izračunane primerne porabe občine, se iz tega naslova presežek nad 15 % zmanjša za 50 %.⁵⁴

V prehodnem obdobju od leta 2007 do leta 2011 se glavarina izračuna tako, da se od skupne primerne porabe vseh občin odšteje v predpreteklem letu na območju cele države pobrano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ali davek na nepremičnine v višini

⁵⁰ Prav tam, 9. člen.

⁵¹ Prav tam, 2. člen.

⁵² Prav tam, 14. člen.

⁵³ Prav tam, 2. člen.

⁵⁴ Prav tam, 14. člen.

upoštevane nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davčni prihodki občin po 21. členu ZFO, kjer se odštevek obeh postopno znižuje na ničti delež v letu 2012.⁵⁵

5.3.3 Finančna izravnava in dodatna sredstva države

Edini predpisani finančni vir, ki naj pokrije financiranje primerne porabe, so prihodki občine iz glavarine oziroma prehodno skupni prihodki. Občini, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov občine od glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini, ki predstavlja razliko med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine.⁵⁶

Občina prav tako pridobiva dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje:⁵⁷

- izvajanja posamezne naloge ali programa,
- soinvesticij in
- skupnega opravljanja nalog občinske uprave.

Z zakonom ali iz njega izhajajočim predpisom se lahko določijo posamezne naloge ali programi iz pristojnosti občin, ki so širšega javnega interesa od same občine (odprava posledic naravnih in drugih nesreč, požarno varstvo, zagotavljanje kulturnih dejavnosti, financiranje potreb romske skupnosti na območju občine itd.), zato se zanje zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna.⁵⁸ Sofinancirajo se prav tako investicije v lokalno javno infrastrukturo in investicije posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb ter interesov prebivalcev občine, v kolikor so te uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov, kjer se del sredstev zagotovi v višini 6 % skupne primerne porabe občin, na podlagi meril pristojnega Ministrstva za lokalno samoupravo. Prav tako gre del sredstev v sofinanciranje investicij, ki jih predlagajo resorna ministrstva.⁵⁹ Ne glede na 19. in 21. člen občina dobiva sredstva za sofinanciranje

⁵⁵ Prav tam, 38. člen, po katerem so deleži znižanj predvideni v prehodni določbi.

⁵⁶ Prav tam, 15. člen.

⁵⁷ Prav tam, 18. člen.

⁵⁸ Prav tam, 19. člen.

⁵⁹ Prav tam, 21., 23. člen.

strukturnih in kohezijskih politik, prav tako so predvidena dodatna sredstva za uresničevanje pravic manjšine in Romov.

Sofinanciranje investicij lahko doseže maksimalno celoten znesek investicije brez davka na dodano vrednost. Pri tem je njen delež odvisen od stopnje razvitosti občine, s prednostno obravnavo občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti. Stopnjo razvitosti občin določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, za štiri leta na podlagi indeksa razvojne ogroženosti, ki se izračuna kot aritmetična sredina enako obteženih kazalnikov, kot so:⁶⁰

- kazalniki razvitosti občine (bruto dodana vrednost na zaposlenega, dohodnina na prebivalca in število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva občine),
- kazalniki ogroženosti občine (indeks staranja prebivalstva občine in stopnje registrirane brezposelnosti ter stopnje zaposlenosti na območju občine) in
- kazalniki razvojnih možnosti (opremljenost občine s komunalno infrastrukturo, kulturno infrastrukturo, vključno s kulturnimi spomeniki, dostopnimi za javnost, delež območij Natura 2000 v občini in kazalnik poseljenosti občine).

Povprečna vrednost indeksa za obdobje od 2007 do 2010 je določena s 100, pri čemer je nad to mejo 96 občin, med katerimi je najmanj razvita Kuzma z indeksom 160, preostalih 114 občin je uvrščenih pod 100, med katerimi je najbolj razvita Ljubljana z indeksom 38,5.⁶¹

5.3.4 Zadolževanje

Občina se zadolžuje v skladu z Zakonom o javnih financah. V tekočem proračunskem letu se lahko zadolži v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in v kolikor odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu

⁶⁰ Prav tam, 24. člen.

⁶¹ Sklep o določitvi razvitosti občin (2007). Ljubljana: Uradni list RS 70, 10041 – 10043.

pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.⁶²

Ne glede na omejitev iz prejšnjega odstavka se lahko občina zadolžuje za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ne preseže dodatnih 3 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, in če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije. Med zadolževanje se uvrščajo lizingi, blagovni krediti in druge oblike pogodbenih razmerij, ki pomenijo dejansko zadolžitev in posledično odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna.⁶³

5.4 Primerjava in ocena stanja

Z novim Zakonom o financiranju občin so glede preteklih modifikacij stopile v veljavo korenitejše spremembe sistema financiranja občin, katerih intenca je zagotoviti sorazmernost virov financiranja in pristojnosti občin, povečati finančno avtonomijo občin in zmanjšati navezanost občin na dodatna sredstva iz državnega proračuna ter ustrezno določiti metodologijo, po kateri se bo delilo dodatna finančna sredstva zaradi finančne izravnave, kot tudi financiranje tistih dejavnosti, ki sledijo javnemu interesu, oziroma so skladni z razvojnimi cilji države.

Zakonodajalec je dal z uveljavitvijo novega Zakona o financiranju občin poudarek na tri ključna področja, kjer želi spremeniti sistem financiranja občin (Internet 5):

- področje izračuna primerne porabe na prebivalca v državi želi spremeniti v takšno pozicijo, kjer bo določitev zneska primerne porabe temeljila na dejanskih stroških

⁶² 10. člen. Zakona o financiranju občin – ZFO-I (2006). Ljubljana: Uradni list RS 123, 13077–13084.

⁶³ Prav tam.

oziroma sredstvih, potrebnih za financiranje tistih nalog občin, ki so jih v skladu z zakonom dolžne opravljati (pristojnosti, določenih z zakonom),

- področje prihodkov za financiranje z zakonom določenih pristojnosti občin želi spremeniti tako, da bo porazdelitev vrednosti teh prihodkov v bodoče enakomernejša in
- področje obstoječega modela izračuna primerne porabe posamezne občine želi spremeniti na način, da bodo primerno upošteevane njene posebnosti, ki vplivajo na višino stroškov.

Po ZFO **primerno porabo na prebivalca** vsakoletno ob sprejemanju proračuna določi državni zbor, pri čemer ta predstavlja le izhodiščni znesek, iz katerega ni mogoče izračunati skupne primerne porabe. Prav tako si občine svoje primerne porabe niso sposobne izračunati, ker morajo uporabiti ustrezne korekcijske količnike, ki jih ne poznajo, saj lahko »pridobijo podatke le za svojo občino, nimajo pa povprečnega podatka na ravni države, ki je potreben pri izračunih količnikov za korekcijo. Šele ko na Ministrstvu za finance izračunajo korigirane glavarine⁶⁴ za vsako občino, se lahko izračuna še znesek primerne porabe občine za financiranje lokalnih zadev javnega pomena« (Božič 2006). Po proceduri resorno ministrstvo izračunane zneske primerne porabe in posledično finančne izravnave pošlje občinam, za kar mora dobiti predhodno soglasje vlade. Božičeva (2006) pojasnjuje, da je zahtevno in kompleksno vmesno izračunavanje korigiranih količnikov z novim sistemom odpravljeno, saj je mogoče znesek primerne porabe občin ugotoviti takoj s sprejemom zneska glavarine v državnem zboru ob podatku o številu prebivalcev na predpisan datum.

Strukturno je **formula primerne porabe** na vsebinski ravni substituirala spremenljivko primerne porabe na prebivalca s povprečnino. Po veljavni metodologiji izračunavanja primerne porabe je skozi povprečnino precizneje določen obseg nalog iz občinskih pristojnosti, ki se štejejo v strošek za njen izračun,⁶⁵ hkrati pa se državnemu resorno

⁶⁴ Avtorica uporablja v tem članku pojem glavarina kot primerna poraba na prebivalca.

⁶⁵ Navedenih po 11. členu Zakona o financiranju občin – ZFO-1 (2006). Ljubljana: Uradni list RS 123, 13077–13084.

pristojnemu organu zakonsko omogoča, da z uredbo iz obsega izloči (ali vsaj omeji) vse tiste stroške, ki jih imajo občine pri izvajanju nekaterih dodatnih nalog, ki niso značilne za vse občine. Na nivoju količnikov so šle spremembe do te mere, da je osnovni količnik zreduciran z 0,7 na 0,61, kot posledica povečanja količnika razmerja cest z 0,05 na 0,13 (pri čemer so v dolžino cest vštete tudi javne poti) in minimalno povečanje količnika razmerja površine (P_i) z 0,05 na 0,06. Povečanji slednjih dveh sta precej očitni spremembi, pri čemer jih Mikolič označuje za potrebni, saj se je glede na infrastrukturne probleme in stroške ki jih imajo pri tem občine, izkazalo, da so občine največ sredstev namenjale prav za cestno infrastrukturo, katera je sedaj v formuli deležna precej višje obtežitve (glej prilogo). Zmanjšanje osnovnega količnika pri mestnih občinah in tistih nemestnih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij oziroma izenačenje z nemestnimi na 0,61 je upravičeno, saj je »obvezne zakonske naloge dolžna izpolnjevati tako mestna kot nemestna občina, enako velja za izenačitev količnikov v tistih občin, ki niso mestne in kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij« (glej prilogo). S tem se ne strinjata Brezovnik in Oplotnik (2006), ki v analizi starega sistema ugotavljata, da imajo mestne občine višje povprečne stroške na prebivalca kot nemestne in bi bilo zanje, glede na obseg pristojnosti in nalog, potrebno upoštevati ustrezen korekcijski faktor, ki bi zagotovil večji delež primerne porabe. Izenačitev količnikov v medsebojnih relacijah (relativnih razmerjih) gre vsekakor v škodo mestnim občinam, kar nudi potencialno možnost zaviranja razvoja urbanih središč, vendar je hkrati s to potezo zakonodajalec sledil legitimnemu cilju po dohitevanju mestnih občin pri zagotavljanju primerljivega standarda v izvajanju osnovnih, zakonsko obveznih nalog občine, ne glede na poreklo občana. Dodatno velja upoštevati, da izenačitev velja le za relativna razmerja, ki ne pomenijo nujno zmanjšanja absolutnega, dejansko realiziranega zneska (skupnih prihodkov občine). Poleg spremenjenih količnikov se pri formuli prav tako poraja vprašanje o morebitni smiselni vključitvi ostalih občinskih specifik (npr. število osnovnošolcev v občini), vendar hkrati obstoji zadržek, saj bi želela vsaka občina vključiti svojo specifičnost v formulo, kar je preobsežno in ni realno izvedljivo. S tega vidika je smiselna takšna formula, ki z minimalnim številom parametrov čim bolje opiše določeno stanje v občini, k čemur nenazadnje ti parametri težijo, saj npr. spremenljivka

Mi posredno določa število osnovnošolcev v občini, ali Ci, kjer se skozi cestno infrastrukturo izraža komunalna infrastruktura, poseljenost itd.. V tem primeru moč reči, da ti štirje parametri zadoščajo in dajejo optimalno rešitev na sistemski ravni.

Viri, namenjeni za financiranje primerne porabe, so po ZFO navedeni od 20. do 24. člena. V kolikor jih okvirno navedemo, so to lastni prihodki za financiranje primerne porabe, dohodnina in finančna izravnava, z izjemo komunalnih prispevkov, prihodkov od premoženja, obresti in ostalih virov po 25. členu ZFO. Po zakonskih členih so klasificirani dihotomno na podlagi tega, ali jih upoštevati pri financiranju primerne porabe in posledično iz tega izhajajoča upravičenost občine do finančne izravnave. Kontradiktorno s predhodnim zakonom, ZFO-1 kot edini vir za financiranje primerne porabe predvideva le prihodek občine iz glavarine, zato je klasifikacija virov strukturno spremenjena, v okviru katere se podrobneje razmejuje med lastnimi viri, odstopljenimi viri in občinskimi taksami, s čimer občina financira obvezne in samoupravne naloge. Vsebinsko nova ureditev ne navaja upravnih taks in taks za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pri davku na dobitke od iger na srečo je pripisana beseda klasičnih, dodatno je opredeljen davek na vodna plovila, davek na nepremičnine in nekoliko podrobneje so v 9. členu ZFO-1 navedene takse. V prehodnem petletnem obdobju se med vire financiranja obveznih nalog (poleg prihodka občine iz glavarine) po 38. členu ZFO-1 šteje tudi predvideni delež nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (s statusom substituta do uvedbe davka na nepremičnine) in delež davčnih prihodkov občin po 21. členu ZFO, kar posledično prinaša manj sredstev občinam iz naslova skupnih prihodkov občine, v kolikor občina pobere nadpovprečni znesek nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davčnih prihodkov po 21. členu ZFO. Posledično država v prehodnem obdobju občinam prepusti manjši delež dohodnine, kot bi ga bile deležne brez prehodnih virov financiranja primerne porabe v predpisanem deležu. Po preteku petih let bodo neposredni viri državnega proračuna (odstopljeni viri) postali edini vir za financiranje primerne porabe, ostale neposredne vire po 6. in 7. členu ZFO-1 bodo lahko občine potrošile za naloge, ki jih bodo določile same (kot samoupravne naloge).

Pomembna sprememba s finančnimi posledicami na občine je distribucija prihodkov iz naslova dohodnine (formulirana v prihodek občine iz glavarine). »Prej je bila dohodnina fiksna in za občine zakonsko predvidljiva v višini 35 % celotne dohodnine, vendar je sedaj ta vir centraliziran kot prihodek državnega proračuna in nadalje kot odstopljeni vir distribuiran po občinah, pri čemer je meja spremenljiva in lahko v teh ozirih v posameznih občinah doseže tudi 50 %« (glej prilogo). Ob odsotnosti jasne navedbe deleža tovrstnega vira se ZFO-1 obrača na Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, ki vsakoletno sprejema povprečnino, katera predstavlja podlago pri izračunu primerne porabe za vse občine, iz česar je moč izračunati enotno glavarino na državljana in nadalje prihodek občine iz glavarine (korigirane s konstantnima količnikoma in indeksom raznolikosti občine). V tem okviru je porazdelitev prihodka iz naslova dohodnine tista, ki ima »ključno vlogo pri izravnavi ekstremnih nihanj med občinami oziroma uravnoteženju med predpisano primerno porabo in viri za njeno financiranje. Medtem ko je lahko v preteklosti pri posameznih občinah precej preseгла izračunano primerno porabo, sedaj tako visokih presežkov (kot tudi primanjkljajev) ni mogoče doseči« (glej prilogo). Tovrstna centralizacija dohodnine in zakonska nepredvidljivost je posledično na eni strani formalno zmanjšala finančno varnost, saj ne obstoji vnaprej uzakonjen odstotkovni delež, vendar po drugi strani pretežni večini občin izboljša finančno stanje in odpravi potrebe po finančni izravnavi.

Finančna izravnava je po ZFO tisti instrument, ki nadomešča primanjkljaj deleža lastnih prihodkov občine (navedenih od 21 do 23. člena), s katerimi naj bi ta pokrila primerno porabo v predpisani meri. Posledično je občini racionalno težiti k reduciranju deleža tistih lastnih prihodkov, ki se upoštevajo pri izračunu primerne porabe, ker bo s tem prejela večji znesek finančne izravnave, čeravno bi morebiti pokrila predpisani znesek primerne porabe z lastnimi viri. Druga anomalija z enakim učinkom je obseg zajemanja prihodkov občin, kjer je na eni strani dopuščeno, da se nekateri od njih, ki so dodatno opredeljeni s specialnejšimi zakoni od ZFO (npr. Zakon o igrah na srečo), ne upoštevajo pri izračunu lastnih prihodkov, namenjenih kritju primerne porabe, pri čemer so lahko ti v nekaterih občinah precej relevanten finančni vir. Na drugi strani imamo tiste prihodke, ki se v izračunu upoštevajo, čeravno nekatere občine nimajo stroškov pri tem oziroma so ti le

minimalni (npr. vzdrževanje gozdnih in gasilskih poti). Dodatno pomanjkljivost Božičeva (2006) ugotavlja pri izračunu lastnih prihodkov občine za primerno porabo, kjer se zadrži kalkulatívne ocene nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, takse za obremenjevanje voda in priključne takse, kar posledično rezultira v nerealen dokončen izračun finančne izravnave. Slednja nenazadnje demotivira nesamostojne občine za pridobivanje lastnih virov in povečanje lastne davčne baze, saj kakršnokoli povečanje lastnih prihodkov (namenjenih kritju primerne porabe) pomeni zmanjšanje finančne izravnave, prav tako predstavlja motiv za drobljenje in nastajanje novih občin, kjer Pinterič (2007) ugotavlja, da je nastanek novih občin posledica ekonomsko-političnih interesov, pri čemer je finančni argument razumljiv in predstavlja večjo distribucijo sredstev, vendar je v tem primeru glavni vir prihodkov novih občin finančna izravnavá, zato se poraja dvom, ali več sredstev dejansko predstavlja večjo finančno avtonomijo, ali pa jih veže v odnose finančne odvisnosti od državnih sredstev.

Rezultanta navedenih opcij je visok delež tistih občin (ali vsaj višji od upravičenega), po katerem je skladno z 24. členom ZFO država dolžna zagotoviti finančno izravnavo. Po istoimenskem členu so prav tako opredeljeni pogoji, kdaj jo mora država občinam povečati, oziroma jo je slednja dolžna vrniti, kadar so po opravljenem dopolnjenem izračunu med letom ugotovljeni lastni prihodki višji od ocenjenih. Nasprotno zakon ne determinira, kaj se zgodi z lastnimi prihodki za pokrivanje primerne porabe, če so ti višji od pripadajoče izračunane primerne porabe. To velja predvsem za tiste občine, ki so samostojne (samofinancirajoče), saj zadržijo presežke, ki so opredeljeni kot lastni prihodki za primerno porabo, medtem ko preostale občine prejmejo finančno izravnavo iz sredstev države in ne iz naslova nedavno omenjenega presežka. Na podlagi tega je moč izpeljati kavzalen sklep, in sicer, da je bilo v starem sistemu financiranja občin sredstev finančne izravnave iz naslova presežkov dovolj, vendar so šle v napačne roke k samostojnim občinam. Prepoznane visoke asimetrije je sedaj novi sistem sposoben v precejšnji meri eliminirati, kar pomeni bistveno znižanje sredstev finančne izravnave s poenostavljenim spremenjenim načinom delitve dohodnine in njenim pozicioniranjem na mesto edinega vira prihodkov za financiranje primerne porabe, kar je nenazadnje korak k odpravljanju samega instrumenta izravnave in posledično pomeni izničenje pritiskov po

zniževanju vključujočih prihodkov za primerno porabo v namene višje finančne izravnave. Dejanski rezultat je relativno veliko število občin s presežkom ali minimalno izravnavo, vendar je dejanska motivacija za povečanje lastnih virov občin vprašljiva, saj novi model financiranja občin »ne prinaša stimulansov za občine, da bi kaj storile za povečanje lastne davčne baze, poleg tega so občani že sedaj preveč obremenjeni z raznimi taksami in drugimi dajatvami, ki so jih dolžni plačevati v občinske proračune« (glej prilogo).

Pri **dodatnih sredstvih** države je novi sistem primerljiv s prejšnjim, kjer sredstva skladno z zakonom ali drugim pravilnikom ostanejo strogo namenska za opravljanje tistih nalog in investicij, za katere obstaja v občini poseben interes. Finančne spodbude za združevanje občin in sofinanciranje njihovih skupnih nalog se ne spreminjajo, le vsebinsko so pri področju sofinanciranja dejavnosti za uresničevanje pravic narodnih manjšin dodani Romi. Vidnejša sprememba je povečanje sredstev za sofinanciranje investicij s 3 % na 6 %⁶⁶ skupne primerne porabe občin, vendar je odstotkovna omejitev odpravljena, v kolikor gre za sredstva strukturne in kohezijske politike Evropske unije, s čimer se želi aktivneje spodbuditi občine pri črpanju evropskih sredstev iz strukturnih skladov. Višina soinvesticije, ki je bila po ZFO omejena do največ 70% realizirane dohodnine posamezne občine, z izjemo strukturnih, kohezijskih in predpristopnih politik ter v kolikor to omogočajo področni zakoni in podzakonski akti, pri čemer ZFO-1 dopušča možnost sofinanciranja v celotnem znesku na podlagi indeksa razvojne ogroženosti, ki daje možnost privilegiranega dostopa finančnih sredstev manj razvitim občinam.

Omenjeni indeks je bil razvit že v preteklosti prav zaradi obstoječih teritorialnih razlik za namene spodbujanja skladnega regionalnega razvoja (po Zakonu za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja za obdobje od 1999 do 2005), kjer je predstavljal merilo delitve finančnih sredstev na ravni statističnih regij. Zaradi nekaterih sistemskih predrugačenj istega zakona (predvsem s postavitvijo indeksa kot ključnega kriterija delitve sredstev pri regionalnem razvoju) in ugotovljenih pomanjkljivosti iz analize

⁶⁶ Po preteku prehodnega obdobja s postopnim povečevanjem na 6 % po 39. členu ZFO-1

rezultatov delitve sredstev je bil ustvarjen nov indeks razvojne ogroženosti (veljaven za sedanji sistem financiranja občin), z drugačno in enostavnejšo metodologijo izračunavanja na ravni občin, s čimer precizira stopnjo upravičenosti do dodatnih sredstev za vsako občino posebej (Internet 14).

Poudariti velja, da dodatna sredstva in dodatne naloge veže načelo koneksitete, vendar je v preteklosti država občinam permanentno predpisovala dodatne naloge ali višala standarde, ki proračun dodatno obremenjujejo, brez zagotovitve zadostnih dodatnih finančnih sredstev. Mikolič pravi, da bi lahko bila država v preteklosti pri tem doslednejša, saj je šele po letu 2004 zagotovila sorazmernost virov financiranja pri predpisovanju novih pristojnosti občin, pri čemer sedaj to poteka v dogovoru z reprezentativnimi združenji občin. Sedanji nabor nalog, ki so jih občine dolžne (zmožne) opravljati, ocenjuje kot ustrezen, zato prenos dodatnih nalog, kadrov in finančnih virov ni predviden (morebiti pri mestnih občinah, kar pa je spet stvar dogovora med občino in državo). Na občine bi se sicer lahko preneslo nekatere dodatne naloge in posledično namenska sredstva, toda ob dejstvu da se uvajajo pokrajine, to v trenutnih okoliščinah ni smiselno (glej prilogo).

Instrument **zadolževanja** občin je takšen finančni vir, ki se všteva v skupni javni dolg države, zato je potrebna njegova skladnost s ključnimi makroekonomskimi cilji države, ki bi jih morebitna pretirana liberaliziranost lahko ogrozila. Prav zato ZFO-1 zadolževanje parcialno prepušča Zakonu o javnih financah, pri čemer država vodi precej restriktivno politiko in s spremembo financiranja občin na področje zadolževanja ne posega. Država je tista, ki mora »zadržati nadzor nad javnimi financami in ne sme dopustiti pretiranega zadolževanja, kar se je v preteklosti že zgodilo, ko so se določene občine prekomerno zadolžile, tudi s financiranjem ne nujno potrebnih projektov, kar je pomenilo zanje precejšnje likvidnostne težave« (glej prilogo). Občine se še nadalje lahko zadolžujejo le v okviru ohranjenih predpisanih stopenj, za kar morajo pridobiti soglasje pristojnega ministrstva.

Opisane značilnosti financiranja (predvsem skozi distribucijo finančnih virov) predstavljajo krepitev sistema participacije v Sloveniji, saj Babič (1996a) pojasnjuje, da se v državah z razmeroma visokimi stopnjami finančne centralizacije lokalne skupnosti pri financiranju svojih nalog v največji meri naslanjajo na transfere višjih ravni oblasti, njihovi izvirni prihodki pa imajo precej manjšo težo. Soočamo se z direktnim financiranjem potreb lokalnih skupnosti s centralnega nivoja, kar Brezovnik in Oplotnik (2003: 102) poimenujeta lump-sum sistem, ki predstavlja najbolj primerno in realno opcijo pri odpravi obstoječih razlik v prihodkih med občinami, s čimer se sicer izgublja smisel fiskalne decentralizacije, vendar postanejo občine finančno veliko bolj samostojne. Slovenija je takšen sistem konkretizirala z uveljavitvijo prihodka občine iz glavarine, kjer je prevzela velik delež odgovornosti financiranja občin in v določeni meri uvedla nekakšno uravnilovko. Rezultat je povečana centralizacija, saj obstoječe razlike med občinami oziroma posledično neenakomerna porazdelitev finančnih virov med njimi onemogoča oblikovanje takšnega modela, ki bi pomenil enakomernejše porazdeljevanje finančnih virov ob ohranitvi (povečanju) pretekle kvalitativne stopnje avtonomnosti dohodnine, brez povečanja finančne avtonomije v proračunski bilanci slovenskih občin.

6. STATISTIČNA ANALIZA

S poudarkom na kvalitativnih značilnostih smo spoznali lastnosti novega sistema financiranja občin s prednostmi in slabosti glede predhodnega, predvsem pa ugotovili bistveno predrugačenje nove ureditve financiranja občin, kar je po analogiji anticipirano skozi statistične podatke v nadaljevanju.

Skozi **analizo splošnega okvira** finančne avtonomije lokalnih skupnosti je na podlagi **makroekonomskega agregata** javne porabe moč oceniti, da sodimo med države z »relativno nizkim obsegom lokalnih financ v skupnih javnih financah. Ta je le okoli 12 %, delež v GDP pa znaša 5, 17 %« (Internet 16). »V evropskih državah je ta delež v celotni javni porabi v povprečju 22 %« (Vlaj v Milunovič 2005: 107). »Pod 10% skupne javne porabe je zgolj v petih evropskih državah. Najnižji deleži so v San Marinu, na Malti in Makedoniji (okoli 1 %), najvišji pa na Norveškem, kjer dosega lokalna poraba kar 60 % celotne javne porabe« (Oplotnik, Križanič v Milunovič 2005:107). Pri primerjavah takšnega tipa velja upoštevati, da imamo v Sloveniji le eno raven lokalne samouprave, medtem ko jih imajo druge države dve ali več, ki prav tako različno implementirajo načelo subsidiarnosti v svoj pravni red. Haček (1999: 19) navaja, da med modeli lokalne samouprave obstajajo razlike, tako po obsegu in stopnji lokalne samouprave, strukturi, tradiciji, virih sredstev, razdelitvi sredstev, toda navkljub temu je bistvo lokalne samouprave (predvsem iz normativne ureditve) enotno zasnovano, zato so s tega vidika sistemi lokalne samouprave primerljivi.

Po študiji OECD imajo primerjalno v letu 2002 znotraj izbranih držav zahodnoevropske države več ravni oblasti, medtem ko imajo vzhodnoevropske le eno (z izjemo Latvije in Poljske). Smiselna preučitev Slovenije s slednjimi (brez Latvije in Poljske) nas uvršča precej nizko, saj le Slovaška namenja manjši delež lokalnih javnih financ v skupnih javnim financah, v deležu BDP pa smo boljši le od Slovaške in Romunije (Internet 11). Kasneje je v vzhodnoevropskih državah prišlo do sprememb pri uvedbi dodatnih ravni oblasti in višini deleža namenjenega lokalni oblasti, kjer se je pričakovano zaradi

prilagajanja sodobnim evropskim standardom in načelom stanje v prid lokalni ravni ni poslabšalo, vendar so podatki še vedno aktualni za Slovenijo z vidika, da se dandanes pri nas ni veliko spremenilo, saj imamo še vedno eno stopnjo lokalne samouprave. Poraba vseh občin je po zadnjih podatkih Ministrstva za finance v letu 2006 znašala 382 milijarde SIT (Internet 8), BDP v Sloveniji pa je znašal 7297 milijarde SIT (Internet 18), torej lokalni delež še vedno znaša 5 %. V relacijah porabe sredstev za državne in lokalne namene se delež financiranja ni izboljšal, saj se skozi vsa leta konstantno giblje okoli 30 %, vključujoč sklade socialne varnosti pa okoli 18 % (glej tabelo 6.1). Mikolič ob tem na splošno ocenjuje, da je poraba javnofinančnih sredstev na lokalni ravni glede ostalih držav Evropske unije relativno nizka, pri čemer na ravni občin ne pričakuje bistvenega povečanja, se bo pa razumljivo povečal delež lokalnih javnih financ z ustanovitvijo pokrajin (glej prilogo).

Tabela 6.1: Izdatki sektorja država v milijonih SIT

Leto	Centralna država	Lokalna država	Skladi soc. varnosti
2002	1.628.855	479.946	1.030.060
2003	1.788.381	520.867	1.105.679
2004	1.901.762	559.522	1.178.265
2005	2.036.933	592.760	1.229.635
2006	2.094.546	645.782	1.299.427

Vir: Internet 19.

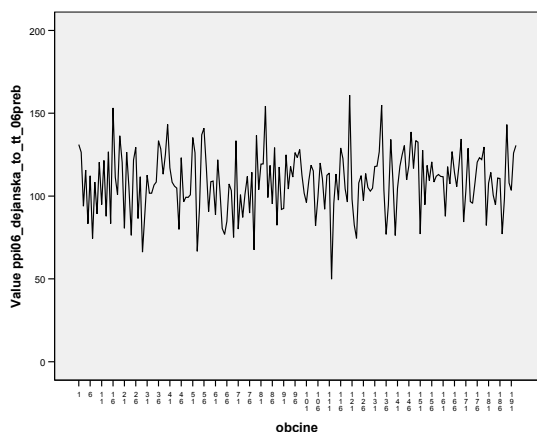
Komparacija nedavno navedenih makroekonomskih podatkov o lokalni samoupravi z izbranimi državami afirmira tezo o nizki stopnji finančne avtonomije občin, kar je potrebno nadalje dodatno preučiti in verificirati skozi značilnosti slovenske ureditve financiranja občin s **podrobnejšo analizo podatkov** preko komparacije sedanjega sistema financiranja s predhodnim na področju primerne porabe, finančne izravnave, porazdelitve ključnih virov financiranja...

Primerno porabo občine vsakoletno ugotavlja država, kjer predvidi stroške financiranja zakonsko določenih nalog, ki so jih občine v okviru svojih pristojnosti dolžne opravljati. Božičeva na podlagi proračunskih sredstev vseh občin prihodke razdeli na tekoči in investicijski del, kjer večji del zajema prva skupina s tekočimi odhodki in tekočimi transferji ter manjši del druga z investicijskimi odhodki in investicijskimi transferji. V

okviru tega ugotavlja, da se v praksi sredstva primerne porabe trošijo za tekoče odhodke in tekoče transferje (glej Božič 2006: 6–10).

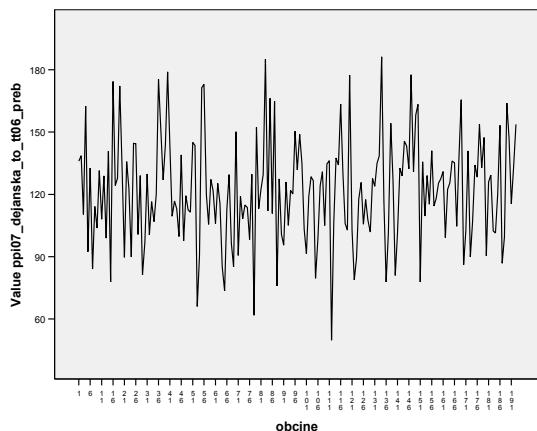
V kolikor slednje prikažemo za leto 2006, izračunana primerna poraba povprečno preseže realizirane stroške v tekočih odhodkih in tekočih transferjih v 9% deležu (glej sliko 6.1). Pri 58 občinah primerna poraba ne doseže realiziranih stroškov v tekočih odhodkih in transferjih, z najnižjim 50% deležem v občini Piran, medtem ko jih na nasprotni strani v prid občini Predvor 61% preseže.

Slika 6.1: Delež pokritosti tekočih odhodkov in transferjev v letu 2006 s primerno porabo na prebivalca po občinah za leto 2006



Vir: Internet 9.

Slika 6.2: Delež pokritosti tekočih odhodkov in transferjev v letu 2006 s primerno porabo na prebivalca po občinah za leto 2007



Vir: Internet 8 in Internet 9.

V letu 2007 realizacija tekočih odhodkov in tekočih transferjev še ni znana, vendar simulacija primerne porabe v relaciji s predpostavljeno (pričakovano) višino tekočih stroškov v okviru preteklega leta⁶⁷ rezultira v povprečnem presežku 22% (glej sliko 6.2), pri čemer presežka ne doseže 35 občin. Najnižji delež ima občina Piran, kjer primerna poraba doseže le 50% realiziranih stroškov v tekočih odhodkih in transferjih, medtem ko jih na nasprotni strani v prid občini Rogašovci 86% preseže.

Medčasovna primerjava s simulacijo podatkov, na račun povečanja primerne porabe v letu 2007, po novem sistemu financiranja pokaže višja nihanja znotraj občin, vendar v celotnem sklopu opazneje izboljša finančno stanje občin, saj se poveča presežek primerne porabe nad realiziranimi tekočimi odhodki in transferji, vendar ga še vedno ne dosega 35 občin, med katerimi ga v najslabšem primeru doseže občina Piran le v polovični meri. Hkrati je potrebno upoštevati, da stroški zajemajo le tekoče odhodke in transferje, obenem pa ima občina iz naslova primerne porabe širše opredeljene pristojnosti (naloge), pri čemer »samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom«, ⁶⁸ katere pa ne zajemajo le tekočih stroškov.

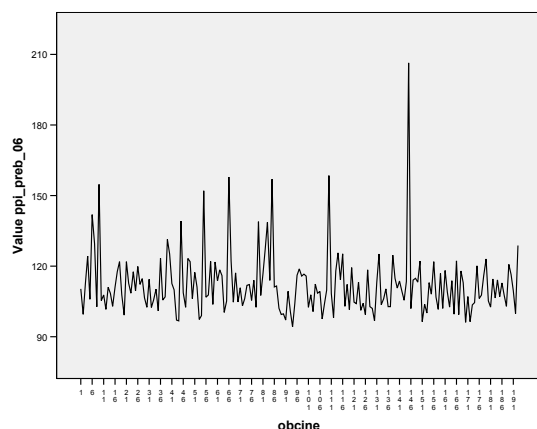
Struktura stroškov, ki je namenjena kritju primerne porabe, se na podlagi specifik med samimi občinami zaradi drugačnih problemov oziroma potreb (npr. gospodarskih, družbenih, okoljskih...) razlikuje, torej tudi iz tega izhajajoča izračunana primerna poraba ob korigiranih količnikih. Ta je po prebivalcu občine v letu 2006 znašala v povprečju 107.420 SIT⁶⁹ (mestne 105.330 SIT in nemestne 112.470 SIT), kjer na ekstremih dosega najvišjo vrednost občina Solčava z 206.410 SIT, najnižjo pa Miklavž na Dravskem polju v znesku 94.190 SIT (glej sliko 6.3).

⁶⁷ Hipotetičen izračun stroškov 193 občin v letu 2006 s primerno porabo v letu 2007, kjer je 17 novonastalih občin pridruženo k prvotnim 193 po stanju v letu 2006.

⁶⁸ 21. člen Zakona o lokalni samoupravi – ZLS (2007). Ljubljana: Uradni list RS 94, 12729–12746.

⁶⁹ Zaradi medsebojne časovne primerljivosti pri statističnih podatkih v nadaljevanju uporabljam enoto SIT.

Slika 6.3: Primerna poraba na prebivalca po občinah v tisoč SIT za leto 2006



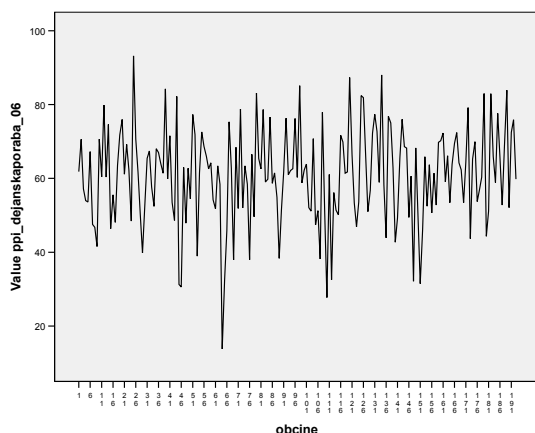
Vir: Internet 9.

Relativno visoke razlike v primerni porabi na prebivalca posamezne občine so opravičljive, v kolikor imajo kritje v dejanskih stroških. Po podatkih Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko se je koeficient med dejanskimi stroški za izvajanje nalog občin in izračunano primerno porabo v letu 2005 le pri treh občinah nahajal znotraj razpona med 0.9 in 1.1, kar pomeni, da izračunana primerna poraba le teh treh občin odstopala od dejanskih stroškov za zgolj $\pm 10\%$, pri vseh ostalih občinah pa za več kot 10% (v primeru občine Dobje $+24\%$, Sveta Ana $+11\%$, Rogašovci $+7\%$), v negativno stran pa pri občinah Komenda -81% , Kuzma -80% in Dobrovnik -77% (Internet 15). V naslednjem letu (glej sliko 6.4) ni občine, kjer bi izračunana primerna poraba presegala dejansko porabo. Najbolj se približata občini Dobje -7% in Rogašovci -12% , medtem ko največji zaostanek beležita občini Komenda -86% in Osilnica -72% , prav tako so odstopanja med občinami precejšnja.

Nesorazmernost dejanskih stroškov s primerno porabo med občinami je doprinesla v pozicijo, da so lahko nekatere samofinancirajoče občine realizirale manjšo porabo na prebivalca od tistih, ki so realizirale višji znesek skozi finančno izravnavo. Prav tako do finančne izravnave niso bile upravičene le gospodarsko slabše razvite občine, saj so med njimi tudi mestne. Nezadostno pokritost primerne porabe z dejansko je na eni strani moč vsebinsko iskati v tem, kaj naj se šteje med resnične stroške, ki jih imajo občine pri

zagotavljanju primerne porabe, kot tudi v prenizko določeni vrednosti primerne porabe na prebivalca, ki znaša po podatkih Ministrstva za finance za leto 2006 v znesku 103.638 SIT (Internet 9). V stroških občin se po zaključnih računih (skupaj s stroški za investicije) le manjšina občin odklanja v razumnih okvirih. Očitno je torej, da zakonsko določena primerna poraba na prebivalca ne upošteva primerne višine sredstev, s katerimi lahko občina po 20. členu ZFO zagotovi financiranje lokalnih zadev javnega (Internet 15). Precejšnja medobčinska razmerja primerne porabe na prebivalca občine (glej sliko 6.3) se lahko pripiše korigiranim kriterijem zajetih spremenljivk, kot tudi pomanjkanju dodatnih spremenljivk, ki bi specifične slovenskih občin ustrezneje zajele, vendar je slednje v realnosti težko izvedljivo, saj bi glede na raznolikost slovenskih občin za popolno zajetje stroškov vsaka občina potrebovala svojo formulo.

Slika 6.4: Delež pokritosti dejanske porabe s primerno porabo po občinah za leto 2006

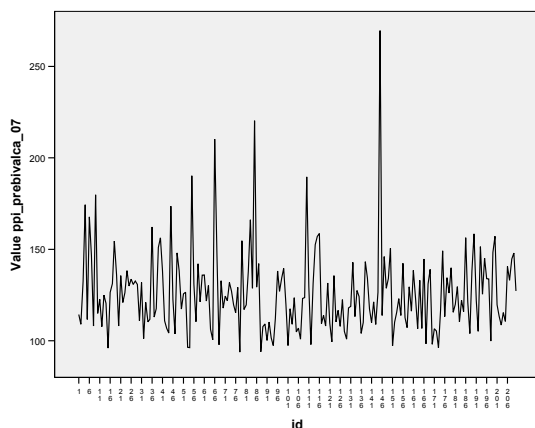


Vir: Internet 8 in Internet 9.

Razlike v stroških na prebivalca so do določene mere opravičljive, vendar ne v takšnih nerealnih razmerjih, saj slednje direktno spodbuja delitev na manjše občine in sili v večjo porabo. Dodatne stroške (obremenitve), ki se pojavljajo samo pri posameznih občinah bi bilo zakonsko smiselno določiti tako, da se financirajo posebej oziroma dodatno skozi dotacije (npr. financiranje nekaterih zavodov). Formulo za izračun primerne porabe bi bilo potrebno spremeniti v tem smislu, da bodo zneski primerne porabe na prebivalca v realnih okvirih (realno nekje med 100 % – 130 %), ponderje v formuli pa je potrebno prilagoditi dejanskim stroškom (Internet 21).

Postavke, da so dejanski stroški za kritje primerne porabe zajeti le v tekočih odhodkih in tekočih transferjih, ni moč afirmirati. Prav tako ni mogoče celotno dejansko porabo občin pripisati zgolj stroškom za pokrivanje primerne porabe, vendar je namen primerjalno ugotoviti, ali se po novem stanje v občinah izboljšuje ali poslabšuje. Novi sistem na zakonski ravni pomanjkljivost pri določanju stroškov ureja s predpisovanjem uredbe, po kateri vlada podrobneje določa tiste naloge iz 11. člena ZFO-1, katerih stroški se bodo upoštevali pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin (povprečnine) in metodologijo za izračun povprečnine. Slednja je v letu 2007 po izračunih Ministrstva za finance znaša 112.499 SIT, kar pomeni nekoliko povečanje na preteklo leto, prav tako se znesek izračunane primerne porabe po prebivalcu neke občine zviša na povprečno vrednost 111890SIT (glej sliko 6.5), vendar so znižanja deležni v sedmih nemestnih in vseh mestnih občinah. Konkretno med vsemi občinami primerna poraba znaša najmanj v mestni občini Ljubljana v znesku 93.780 SIT, največ pa v občini Solčava v vrednosti 269.450 SIT. V relaciji mestnosti se povprečni znesek na prebivalca mestne občine zniža na 99.710 SIT, medtem ko se v nemestni zviša na 118.225 SIT (Internet 9).

Slika 6.5: Primerna poraba na prebivalca po občinah v tisoč SIT za leto 2007

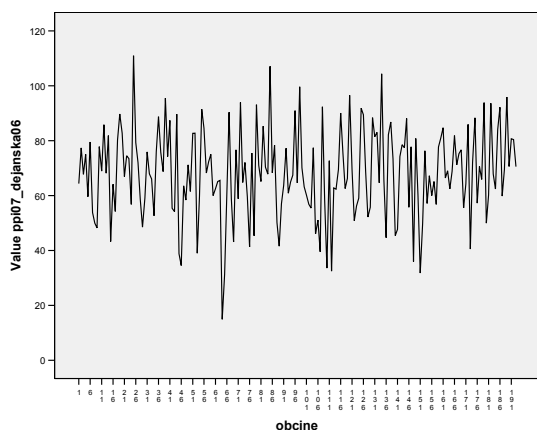


Vir: Internet 9.

S tem postaja vprašljiva upravičenost povečanih razlik med najnižjo in najvišjo primerno porabo, ki jo omogoča nova formula, še posebno ob posledično dodatnem potenciranju v razmerju do dejanskih stroškov. Ti za leto 2007 še niso znani, vendar predpostavljena

(pričakovana) višina stroškov v okviru preteklega leta⁷⁰ (glej sliko 6.6) generalno izboljšuje stanje občin in zajame realnejše upoštevanje njihovih dejanskih stroškov. Na drugi strani hkrati obstajajo vprašljiva nova povečana razmerja med najnižjo in najvišjo stopnjo pokritosti dejanske s primerno porabo, ter znižanje primerne porabe v 18 občinah, zato je celokupno moč skleniti, da ZFO-1 na ravni države sistemsko ne rešuje tega področja.

Slika 6.6: Delež pokritosti dejanske porabe na prebivalca v letu 2006 s primerno porabo na prebivalca po občinah za leto 2007



Vir: Internet 8 in Internet 9.

Razlogi takšne ureditve lahko imajo tudi širše razsežnosti, saj pomeni vzpostavitev novega sistema in prepletenost uveljavljenih sprememb nedoslednost na nekem ožjem področju za doseg širših ciljev. To je možno ponazoriti s tem, da rezultat izračuna primerne porabe posledično najbolj vpliva na mestno občino Ljubljana in ji na podlagi 38. člena ZFO-1 odvzema del lastnih virov, ki prekomerno (nad 15 %) presegajo primerno porabo, kar posredno omogoča distribucijo viška sredstev k ostalim občinam, saj se z izjemo 4 občin vsem ostalim (tudi mestnim in tistim s statusom bivših upravnih enot) povečajo sredstva iz naslova skupnih prihodkov občine.

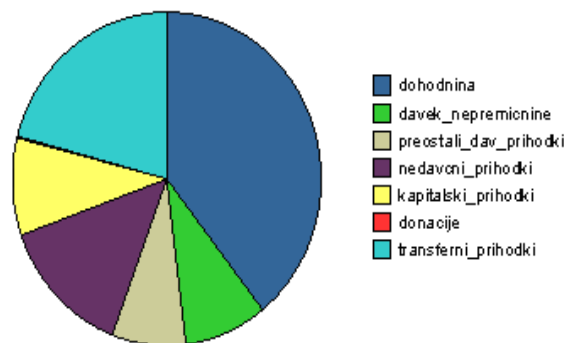
Demografske, strukturne in ostale značilnosti v okolju determinirajo realizacijo zneska primerne porabe. V interesu občine je, da je ta čim večji, oziroma so vključujoči prihodki

⁷⁰ Glej opombo 70.

za pokritje primerne porabe čim nižji in preusmerjeni v druge proračunske postavke, s čimer občina posledično pridobi višjo finančno izravnavo, ki je predstavljala mnogokrat razlog za drobitev občin in posledično dodatno povečevanje razlik v primerni porabi. Rezultat je obstoječa razdrobljenost, pri čemer Mikolič meni, da je nadaljnja cepitev v večji meri zaključena (glej prilogo), skladno z regulativno določenimi pogoji za ustanovitev novih, pri čemer je že v preteklosti Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope pozval na »strožje izvajanje slovenskega Zakona o lokalni samoupravi, ki določa 5000 prebivalcev za ustanovitev nove občine in zaradi tega meni, da je bolje prenehati z ustanavljanjem novih občin, da se prepreči še večja razdrobljenost, združena z nezadostnim financiranjem« (Tanzi v Brezovnik, Oplotnik 2006: 91). Slednje se ni popolnoma upoštevalo, vendar je nadaljevanje tega procesa pretežno zaključeno. Toda na drugi strani prav tako združevanje po vsej verjetnosti ni realna opcija, saj Mikolič ocenjuje, da lokalne skupnosti uspešno funkcionirajo, zato pričakuje nadaljnje združevanje le na ravni skupnih občinskih organov (npr. občinsko redarstvo) (glej prilogo). K procesu inkorporacije občin prav tako ne pripomore zakonodaja, saj ni novih finančnih spodbud. Zato se postavlja vprašanje, v kolikšni meri so občine stimulirane k temu procesu, ter ali bi bilo smiselno v te namene delež dodatnih sredstev dvigniti.

V strukturi **finančnih virov** (lastnih prihodkov) ima po preliminarnem sistemu dohodnina največji delež v prihodkih občine. Je neposredni davek, na katere lokalna oblast nima neposrednega vpliva. Karakterizira jo značilna neenakomerna porazdelitev med občinami, prav tako predstavlja deljen in stabilen davčni vir občinam, saj so prihodki določeni v zakonsko predpisanem deležu, kjer pobrana vsota na občana deloma reprezentira njegov standard in potrebe (ob pogoju domicilnega delovnega mesta). Po podatkih Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko znaša njen delež za leto 2006 v lastnih prihodkih občine povprečno 78,3 %, pri čemer odklon od povprečne vrednosti dosega tudi do 60 %. Drugi največji delež prihodkov predstavlja nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v povprečju 10,5 %), sledijo prihodki po 21. členu (6,4 %) in ostali prihodki po 22. členu (4,8 %), glede na pripadajoče lastne prihodke občin (Internet 17).

Slika 6.7: Prikaz deležev posameznih skupin prihodkov občin v vseh prihodkih slovenskih občin v letu 2006



Vir: Internet 9.

V deležu vseh prihodkov občin znaša dohodnina za leto 2006 v povprečju 39% (glej sliko 6.7), kar je navkljub vsem ostalim prihodkom precej veliko. Kot naslednji relevanten vir prihodkov se pojavljajo še transferji (dotacije) iz državnega proračuna, katerih lastnost je, da »nadomeščajo primanjkljaje v lokalnih proračunih,...,po drugi strani pa dotacije krnijo finančno in s tem tudi dejansko avtonomijo občin« (Haček 2003: 228). V Sloveniji se gibljejo okoli 20 % (glej tabelo 6.2), manjši delež zasedajo vsi ostali prikazani prihodki.

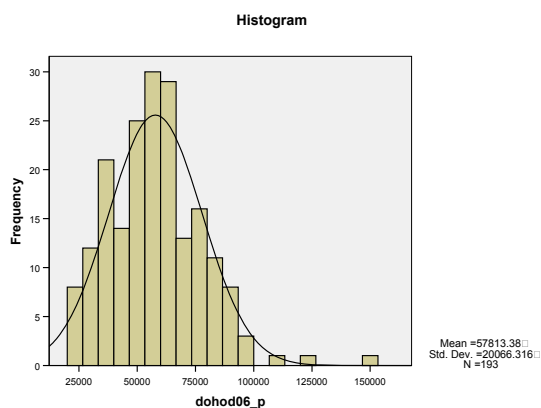
Tabela 6.2: Delež sredstev iz državnega proračuna v vseh prihodkih slovenskih občin

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
%D.sredstev	21.95	19.28	17.28	17.63	16.07	18.81	18.79

Vir: Internet 6.

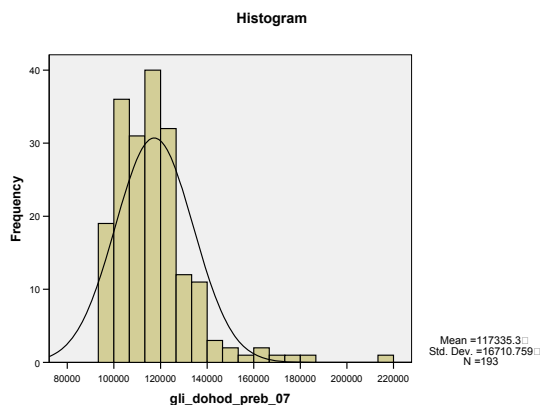
Navedeni statistični podatki dodatno verificirajo dohodnino kot največji deležnik obtežitve v virih financiranja občin, zato je smiselnost preučitve in iskanja vzrokov finančnega stanja občin pri njej precej relevantna. Po mnenju Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je njena neenakomerna porazdelitev glavni razlog, da občine prejemajo finančno izravnavo, katera je leta 2006 v povprečju znašala 23,4 % primerne porabe. V letu 2005 jo je prejelo kar 173 (89,6 %) občin, leta 2006 pa že 176 (91,2 %) občin (Internet 15). Iz izračunov primerne porabe je z grafično projekcijo moč razbrati njeno precejšnjo razpršenost glede na prebivalca neke občine v letu 2006, saj je razmerje med najvišjim zneskom kar 7,8-krat večje od najnižjega (glej sliko 6.8).

Slika 6.8: Porazdelitev dohodnine na prebivalca po občinah v SIT za leto 2006



Vir: Internet 6.

Slika 6.9: Porazdelitev prihodka občin iz glavarine (dohodnina – odstopljen vir občinam) na prebivalca po občinah v SIT za leto 2007



Vir: Internet 9.

Smiselna primerjava za leto 2007 izkazuje (glej sliko 6.9) precej manjšo razpršenost prihodka občine iz glavarine na prebivalca (kjer dohodnina nastopa kot odstopljen vir občinam), prav tako znaša razmerje med najvišjo in najnižjo glavarino na prebivalca občine v višini 2,3-kratnika, kar je signifikanten napredek k odpravljanju nesorazmerij iz vira dohodnine.

S konkretizacijo podatkov Ministrstva za finance o dohodnini na prebivalca po občinah in primerno porabo za leto 2006 dobimo rezultatsko dve skrajnosti – občino Trzin in Solčavo. Dohodnina na prebivalca je v Trzinu znašala 150.177 SIT, primerna poraba

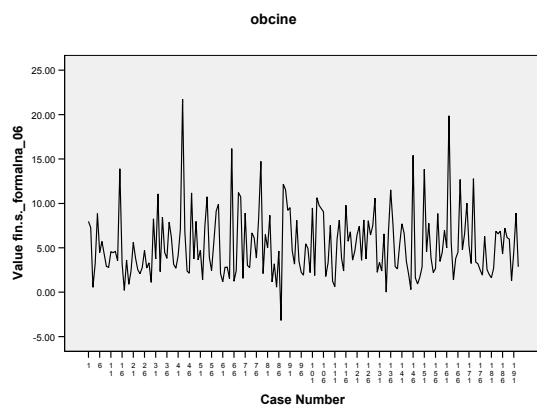
občine po prebivalcu pa 96.090 SIT, medtem ko je v občini Solčava dohodnina znašala 33.851 SIT z izračunano primerno porabo občine po prebivalcu v znesku 206.406 SIT. Prav tako je 64 občin prejelo finančno izravnavo, ki je bila za več kot 100 % večja od njihovih lastnih prihodkov (v občini Hodoš celo 460 %). Slednja je v letu 2006 znašala 186 milijonov evrov, z letom 2007 pa se znižuje na vsega 9 milijonov evrov, kjer v relativno minimalnem deležu pripade 104 od 210 občin oziroma kot hipotetično nerazdruženim 97 od 193, pri čemer je do najvišjega deleža izravnave glede primerne porabe v deležu 18 % upravičena občina Solčava (Internet 9).

Permanentno naraščanje dohodnine v deležu lastnih prihodkov občin skozi pretekla leta in hkratna relevantnost tega finančnega vira kot povzročitelja finančnih nesorazmerij med občinami je tisto področje, kamor je država v največji meri fokusirala pozornost ob spremembi zakonodaje, saj želi v skladu s solidarnostjo do vseh občin omenjeni vir v namene kritja osnovne (primerne) porabe enakomerno prerazporediti, kar je na praktični ravni najlažje udejanjiti z njegovo centralizacijo. Merljiv parameter tega so izračuni primerne porabe novega sistema za leto 2007 in v okviru tega pridobljeni podatki o prihodkih občin iz glavarine (kot odstopljenega vira dohodnine) glede skupnih prihodkov, kjer obstoji med slednjima 89 % pokritost (Internet 9). Po preteku prehodnega obdobja (od leta 2012 naprej) so prihodki občin iz glavarine predvideni kot edini vir financiranja primerne porabe (esencialnih občinskih nalog), kar formalno-pravno prinaša nadaljnjo finančno centralizacijo lokalnih skupnosti. Naraščajočo pomembnost prihodkov občin iz glavarine dodatno utemeljujejo izračuni primerne porabe za leto 2008, kjer z ukinjanjem prehodnega obdobja financiranja oziroma s postopnim zmanjševanjem deleža nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davčnih virov občine (po 21. členu ZFO) v sredstvih za kritje primerne porabe glede leta 2007 ni zaznati redukcije v višini sredstev, prav tako samo razmerje ostaja stabilno (ekonomski vidik finančne suverenosti).

Med vsemi viri financiranja je edini pravi avtonomni vir nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki zajema manjšino vseh davčnih virov, saj se po podatkih Ministrstva za finance razmerje do vseh davčnih virov od leta 1999 do 2007 giblje le okoli 15 % (Internet 8), hkrati pa Vlaj (2004: 215) pravi, da so davčni viri tisti, ki naj

pokrijejo večino potreb lokalnega prebivalstva, pri čemer takšni, s katerimi lokalna skupnost opravlja sama, pomenijo večjo avtonomijo. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v relaciji do vseh prihodkov slovenskih občin predstavlja **formalno-pravni vidik** finančne suverenosti (glej sliko 6.10), ki izkazuje neavtonomni položaj lokalne skupnosti, saj se v tem primeru povprečni delež v vseh prihodkih občin za leto 2006 giblje v območju 8,7 %, prav tako podpovprečni delež iz tega naslova dosega kar 82 % občin, pri čemer v obeh primerih velja stabilen časovni trend v podobnih deležih za pretekla leta (glej tabelo 6.3).

Slika 6.10: Formalna finančna suverenost za leto 2006, izražena v odstotkih



Vir: Internet 6.

Tabela 6.3: Povprečni delež nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUZS) v vseh prihodkih slovenskih občin

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
% povprečnega NUSZ	9.09	9.48	9.22	8.98	8.91	8.62	8.67
% podpovprečnih občin*	75	81	78	80	82	80	82

*med njimi so vsakoletno 2 ali 3 mestne občine

Vir: Fakulteta za upravo, Kazalniki po občinah, 2006.

Novi sistem financiranja s formalno-pravnega vidika po veljavni zakonodaji ne prinaša sprememb oziroma ne izboljšuje finančne avtonomije na tem področju. Predpisovanje dodatnih pravih avtonomnih virov financiranja je po mnenju Mikoliča neprimerno, saj bi imelo kontraproduktiven učinek pri zmanjševanju obstoječih razvojnih razlik med občinami, v odnosu z njihovim finančnim stanjem in potenciali (glej prilogo), kar je

dovolj legitimen razlog za nesprejetje suplementarnega vira. Po veljavni zakonodaji prav tako ni predvidene bistvene spremembe v višini teh sredstev.⁷¹ V prihodnje pa je pričakovati abolicijo tovrstnega vira in substitucijo z davkom na nepremičnine, s katerim se bo financiralo samoupravne naloge občine. Ministrstvo za finance pravi, da bo uvedba davka na nepremičnine mogoča po množičnem vrednotenju nepremičnin, ki daje kot rezultat posplošeno tržno vrednost posameznih nepremičnin, ki je po strokovnih izhodiščih zelo primerna davčna osnova za davek na nepremičnine (Internet 7). To pomeni, da občina ne bo več suverena pri določanju višine davka (npr. ne bo mogla predpisati 0 % obremenitve, kot Rogašovci leta 2006), temveč bo s tega vidika suverena le pri določanju razpona obdavčitve, kar zadostuje za ugotovitev o odpravi formalno-pravnega vidika finančne avtonomije, čeravno vse okoliščine davka še niso znane in po ekonomski plati lahko pomenijo povečanje finančnih virov iz tega naslova.

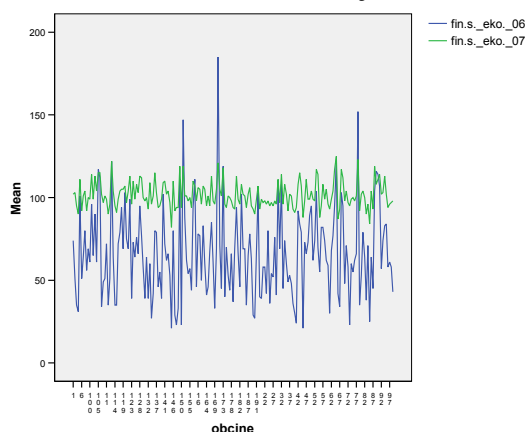
Pozitivne so spremembe z **ekonomskega vidika** finančne suverenosti, kjer je zakonodajna materija v dobršni meri prevrednotila finančno stanje v prid večine slovenskih občin (z izjemo Ljubljane, Trzina, Šempeter-Vrtojbe in Log-Dragomerja), saj se v kumulativi po izračunih Ministrstva za finance primerna poraba in skupni prihodki občin povečajo, hkrati se opazneje zniža finančna izravnava (Internet 9). Finančna suverenost občinam se izboljšuje, saj so po novem sistemu finančno oškodovane le 4 občine, toda ostanejo ekonomsko finančno suverene (ohranijo status samofinancirajočih se občin). Primerna poraba in skupni prihodki se slednjim v letu 2007 znižajo, vendar tudi ob višje izračunani primerni porabi za leto 2006 ohranijo presežek skozi skupne prihodke občin. V kolikor slednje ponazorimo le z Ljubljano, je imela po podatkih Ministrstva za finance v letu 2007 izračunano primerno porabo po prebivalcu 93.780 SIT, leto prej pa 102.490 SIT. Ob tem je iz naslova skupnih (lastnih) prihodkov po prebivalcu v letu 2006 dosegla 155.660 SIT, leto kasneje pa le 115.670 SIT. Slednji znesek še vedno presega izračunano primerno porabo glede na prebivalca v letu 2006 (Internet 9), vendar je novi presežek občutno nižji. Ob dejstvu, da ima status prestolnice, je obligirana za zagotavljanje nekaterih pomembnih (dodatnih) nalog za državo, zato obstaja realna

⁷¹ Izhajajoč iz izračunov zneskov primerne porabe Ministrstva za finance.

možnost, da si na podlagi posebnega statusa pridobi dodatna finančna sredstva države in si s tem izboljša lastno finančno sliko.⁷²

Z ekonomskega vidika je navedena dejstva moč dodatno grafično ponazoriti⁷³ (glej sliko 6.11). Še za nedavni sistem so bile značilne velike osilacije med občinami in v posameznih primerih izjemna odstopanja od povprečja. Grafična eksemplifikacija tega je leto 2006, kjer se je glavnina občin nahajala pod vrednostjo 100, ki predstavlja mejo med ekonomsko ne/suverenostjo in je ekvilibristična točka idealnega razmerja oziroma uravnoteženja med lastnimi prihodki in primerno porabo. Z novo ureditvijo je uvedena relativna uravnilovka, saj so pretekle visoke asimetrije odpravljene, občine se zgostijo v pasu okoli idealnega stanja, kar predstavlja pomemben napredek v smeri finančne avtonomije občin.

Slika 6.11: Primerjava ekonomske finančne suverenosti v letu 2006 in 2007, glede na stari in novi sistem financiranja občin



Vir: Internet 9.

Ali občine z novim sistemom uživajo več finančne avtonomije ni mogoče enoznačno precizirati. Zastavljeno hipotezo je mogoče le deloma potrditi, saj finančne avtonomije občin ni mogoče preučevati le skozi finančna sredstva, ki jih te prejmejo, temveč tudi skozi lastnosti samih virov financiranja. Dilemo eksaktno prikazujeta zgornja dva vidika,

⁷² Upravičenost je utemeljena na podlagi Zakona o glavnem mestu Republike Slovenije – ZGMRS (2004). Ljubljana: Uradni list RS 22, 2496–2497.

⁷³ Pri tem je 17 novonastalih občin v letu 2007 pridruženih k prvotnim 193 po stanju v letu 2006.

kjer je zaradi strukturnih značilnosti sistema financiranja slovenskih občin oba vidika hkrati v zadovoljivi meri težko implementirati. S te pozicije Mikolič meni, da je opredelitev finančne avtonomije relativna, posebej v luči aktualnih dogodkov glede razumevanja odstopljenih virov kot lastnih virov občine. Z vidika povečanja finančnih sredstev skozi dohodnino je moč reči, da so občine v večji meri finančno avtonomne, saj obstaja strinjanje, da je prioriteta države odpraviti razvojne razlike med občinami, zato je težko najti drugi model financiranja, ki bi upošteval načelo solidarnosti med njimi. Velike finančne razlike med občinami so tisti razlog, da ni novih pravih avtonomnih virov financiranja, saj je npr. Prekmurju težko predpisati dodatne avtonomne vire financiranja glede na potencial v razmerju do osrednje Slovenije, kar bi razlike med občinami dodatno nedopustno potenciralo (glej prilogo).

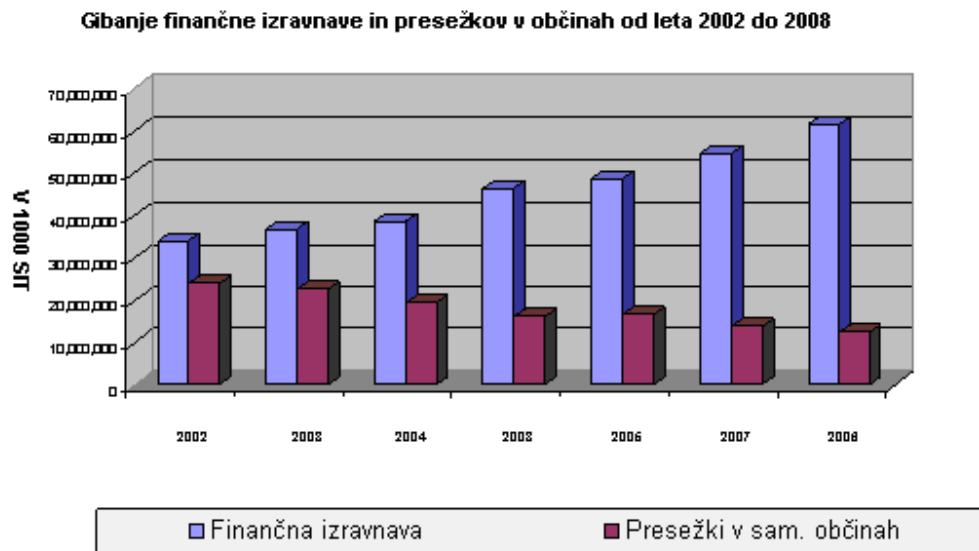
Potenciranje finančnih razlik je vsakoletno povzročal že pretekli model, zato je bila vpeljava drugačnega sistema financiranja prepotrebna. Vztrajanje na predhodnem sistemu bi po projekcijah razlike med občinami le še poglobilo, kjer bi se v škodo občinam razmerje med presežki sredstev v občinah in **finančno izravnavo** še nadalje povečevalo, prav tako število nesamostojnih občin (glej tabelo 6.4 in sliko 6.12). V kolikor je bilo še leta 2003 samostojnih občin 27, bi jih imeli leta 2008 le še 11. Vse več občin, ki so odvisne od državnega proračuna, pa pomeni izgubo avtonomnosti.

Tabela 6.4: Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v samostojnih občinah od leta 2002 do 2008

Leto	Primerna poraba (1000 SIT)	Finančna izravnava	Presežki v sam. občinah	Število samostojnih občin
2002	163.648.000	33.995.000	24.072.000	27
2003	177.364.000	36.974.000	22.693.000	27
2004	186.774.000	38.741.000	19.584.000	24
2005	205.777.000	46.414.000	16.062.000	20
2006	215.528.000	48.599.000	16.559.000	17
2007	224.978.068	54.842.362	13.778.828	14
2008	236.596.527	61.413.449	12.409.747	11

Vir: Internet 17.

Slika 6.12: Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v samostojnih občinah od leta 2002 do 2008



Vir: Internet 17.

V izogib takšnemu scenariju so bile opravljene številčne (korenitejše) sistemske spremembe, ki naj bi pripomogle k izboljšanju finančne avtonomije slovenskih občin. Demografski, geografski, ekonomski in ostali elementi raznolikosti občin sicer otežujejo državi najti skupni faktor poenotenja, ki bi prinesel idealno stanje za vse občine, toda, kot kažejo statistični podatki, je z vpeljanimi spremembami napravljen signifikanten korak v zastavljeni smeri, saj po izračunih Ministrstva za finance v letih 2007 in 2008 finančna izravnava znaša dobri 2 milijardi SIT (Internet 9), torej je zaznati bistveno izboljšanje glede na projekcije v višini 55 in 61 milijard po ZFO (glej sliko 6.10). Dejstvo je, da enotni model financiranja za vse občine ne obstoji, zato bodo v vsakem primeru potrebne dodatne intervencije države na lokalno raven. Idealni model financiranja, kjer so občine popolnoma avtonomne od višje ravni oblasti, je le teoretični imperativ, pri čemer bi po prepričanju Pinteriča (2007: 399) poizkus njegovega udejanjenja v praksi predstavljala pretirana finančna avtonomija, ki bi privedla do popolnega nereda na področju občinskega financiranja in bi lahko težila k neenakostim ter ob želji po zapolnitvi občinske proračunske luknje uvajala neprimerne in (ali) nerazumno visoke dajatve.

7. UPRAVIČENOST UVELJAVITVE SEDANJEGA SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN

Sprejemljivost novega sistema financiranja je odvisna od tega, ali so rešitve dovolj kvalitetne, pomenijo korak k realizaciji sprejetih prioritet (povečanju finančne avtonomije občin) in so z njimi zadovoljni udeleženci, saj jih spremembe neposredno zadevajo. Rezultat odločitve za novi sistem financiranja občin je stvar vrednostnih opredelitev med političnimi odločevalci in doseženega kompromisa med njimi, kar implicitno pretendira možnost obstoja prednosti in slabosti, ki jih prinaša iskanje oziroma težnja k idealnemu modelu financiranja občin.

Skozi postopek sprejemanja ZFO-1 je moč navesti ključne točke, kjer je bila izražena podpora in pomisleki s strani zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Izraženi pomisleki ob procesu uveljavljanja novega sistema financiranja občin so bili (Internet 5):

- Novi zakon pravzaprav rešuje stvari statistično, bolj na ravni povprečja, ne toliko na empiričnih izkušnjah, dejanskih stroških in dejanskih zakonskih obvezah, ki jih lokalne skupnosti imajo. Gre predvsem za prerazporejanje sredstev med lokalnimi skupnostmi na eni ravni ter med državo in posamičnimi lokalnimi skupnostmi na drugi ravni, kar pa ne more razrešiti tistih težav občinskega razvojnega potenciala, ki niso vezane zgolj na prerazporeditev sredstev.
- Finančnih posledic za občinske proračune na obseg vseh prihodkov občine ni mogoče oceniti, saj niso znane vrste državnih davkov in drugih prihodkov države ter njihovi deleži, ki naj bi pripadali občinam, zato se jim lahko zgodi, da ne bodo mogle izpolnjevati pogodbenih obveznosti, izhajajočih iz stare zakonodaje.
- Občine ne vedo, kaj lahko pričakujejo z uvedbo novega zakona o davku na nepremičnine, ki bo nadomestil sedanje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ter kako bo urejen sistem financiranja pokrajin.
- Bistvenega povečanja deleža javne porabe občin v strukturi javne porabe oziroma v deležu bruto domačega proizvoda novi zakon ne zagotavlja. Povečanje je le simbolično, nikakor zadostno glede na dejanske stroške in potrebe lokalnih skupnosti.

- Zakon ne zagotavlja zadostnih in ustrezno razpršenih finančnih virov za financiranje občin ter ne krepi finančne avtonomije občin. Nasprotno, z uvedbo glavarine namesto fiksnih in razpršenih finančnih virov povečuje finančno odvisnost občin od državnega proračuna, saj izločitev 35 % deleža dohodnine kot lastnih prihodkov občin pomeni, da bodo občine namesto izvirnega prihodka prejemale dotacijo iz proračuna Republike Slovenije v višini primerne porabe, kar slabi finančno samostojnost in je v nasprotju s 142. členom ustave, po katerem naj se občine financirajo iz lastnih virov.
- Predlagatelj zakona ne uvidi, da bi se lahko sprejelo zelo enakomerno porazdeljen vir financiranja, kot je registracijska taksa, prav tako bi bilo možno deliti davek na dodano vrednost, davek na plačilno listo in davek od dobička pravnih oseb, s katerimi bi dosegli razpršenost, stabilnost in finančno avtonomnost lokalnih skupnosti.
- Izračun primerne porabe v zadostni meri ne upošteva specifičnosti oziroma raznolikosti občin, ampak porazdeljuje primerno porabo v škodo večjih mestnih občin (predvsem Ljubljane). Zakon bo mestne občine kot generatorje razvoja potisnil navzdol.
- Vlada bo podrobneje določila naloge občin, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin, ter metodologijo za izračun povprečnine, kjer občine ne bodo pretirano sodelovale in vplivale na odločitve, če ni to materija, ki bi morala biti urejena celo v tem zakonu.
- Neustrezno se rešuje problem sofinanciranja investicij z odstopljenimi viri, saj prepušča odločitve o tem posameznemu ministrstvu brez zakonsko določenih meril, z diskrecijo države, kjer bo kriterij delitve sredstev politična pripadnost vodstva neke lokalne skupnosti. Pri tem uporablja indeks razvojne ogroženosti, ki vsebuje nekatere kriterije, ki nimajo z njim nobene, ali pa zelo malo vzročne zveze, zato je takšna rešitev neustrezna (npr. v tujini se to meri z indeksom finančne moči občine). Obseg sredstev za te namene v višini 6 % od skupne PPI občin je prenizek, saj je jasno, da bodo ta sredstva tako kot doslej v glavnem

dobile občine z visokim indeksom razvojne ogroženosti, ostale občine pa bodo do teh sredstev prišle redkeje ali sploh ne.

- Regionalnih razlik oziroma problemov skladnega regionalnega razvoja ni moč reševati z Zakonom o financiranju občin, ampak je to stvar vodenja regionalne politike in strateških dokumentov na področju regionalnega razvoja (npr. enotnega programskega dokumenta).
- Sistem zadolževanja občin, ki določa splošen okvir zadolževanja z zgornjo omejitvijo in namene, za katere se občine lahko zadolžujejo v večjem obsegu, bi bilo smiselno spremeniti tako, da bi se opredelila le zgornja meja zadolževanja, občine pa bi se lahko glede na svoje potrebe in sprejeto razvojno politiko same odločale, za katere namene bi se zadolževale. Tak sistem je enostavnejši in zagotavlja večjo avtonomijo lokalnih skupnosti.

Kot protiargumente in podporo novemu sistemu se lahko strne naslednje navedbe (Internet 5):

- Novi zakon prinaša možnost boljšega enakomernega razvoja občin, torej omogoča bolj pravično financiranje nalog po celotnem območju Slovenije, kar preprosto pomeni, da bodo imele državljanke in državljani, ne glede na to, kje živijo (tudi ne glede na to, kar zadeva mestne občine), iz tega naslova primerljive možnosti. Znotraj tega se razumljivo pojavljajo razlike, saj posamezne občine dajejo posebno težo in poseben poudarek nekaterim prioritetam ali nalogam, kot druge občine.
- Osnovne naloge občin se pokrivajo z deleži odstopljenih davkov, ne glede na izvor davkov, pri čemer glede odstopljenih virov obstajajo določeni pomisleki, tudi v smislu avtonomije, vendar je uvedba odstopljenih virov upravičen način za zmanjšanje tolikšne mere nesorazmernosti med občinami.
- Določitev primerne porabe temelji na dejanskih stroških oziroma sredstvih, potrebnih za financiranje z zakonom določenih pristojnosti občin.
- Ohranja se princip sorazmernosti virov financiranja in pristojnosti občin, katerim je šele po letu 2004 uspelo doseči, da se je s prenosom novih nalog na občine

zagotovilo tudi dodatna finančna sredstva, kar v preteklosti ni bilo poskrbljeno in je v veliki meri občinam zmanjšalo možnost izvajanja razvojnih nalog.

- Zakon nakazuje rešitev, da bodo v prihodnjem obdobju, ko bodo bistveno bolj poznani tudi stroški, občine sodelovale pri določanju same glavarine. Skozi obe združenji, ob vsakokratnem sprejemanju proračuna za naslednje obdobje, so občine partnerice v teh pogajanjih, kar do zdaj ni bil primer. Država se je obvezala vsakoletno dogovarjati o potrebnih sredstvih in zagotavljanju novih nalog občin.
- Povečuje finančno avtonomijo, saj veliki večini občin dejansko prinaša bistveno več finančnih sredstev in zmanjšuje odvisnost financiranja lokalnih javnih zadev od dodatnih sredstev državnega proračuna (finančne izravnave), ter odpravlja prekomerne presežke v nekaterih občinah. Povečuje število tistih občin, ki ne bodo direktno odvisne od države.
- To je Zakon o lokalni samoupravi in govori o pokrivanju nalog s področja lokalne samouprave. Kar zadeva Ljubljano kot glavno mesto pa ima poseben zakon, v okviru katerega je treba rešiti vprašanje financiranja dodatnih nalog mestne občine Ljubljana kot glavnega mesta in upravnega središča Slovenije.
- Zakon določa davke in druge prihodke občine, ki so njen lasten vir financiranja, v katere ne posega. Tako zagotavlja finančno avtonomijo občine pri financiranju tistih nalog, programov in projektov, ki jih avtonomno določa s svojimi predpisi in odločitvami.
- Ker je sistem drugače nastavljen, ni moč direktno primerjati mestnih in upravnih občin po prejšnji ureditvi in iz tega izhajajočega dodatnega korekcijskega količnika, saj so specifičnosti zajete v drugačnem obsegu teh kriterijev, kjer mestne občine skozi ta zakon pridobijo slabih 5 milijard in občine, kjer so sedeži upravnih enot, okvirno 7 milijard po teh izračunih.
- Opravlja neupravičene razlike med občinami in njihov neenakopravni položaj, ki ga je povzročal domicilni način porazdelitve prihodkov občin o deležu dohodnine.
- Odpravlja se depriviligiranost pri slabše razvitih občinah, ki niso mogle slediti niti državnim razpisom, niti razpisom, niti razmišljati o tem, da bi sodelovale na tistih razpisih, kjer je potreben lastni vir sofinanciranja, ker enostavno tega niso imele.

- Večjo stopnjo avtonomije je mogoče doseči z odstopljenimi davčnimi prihodki, s koncesninami in nekaterimi drugimi prihodki. V tem trenutku je tisti največji delež nadomestilo stavbnega zemljišča, ki bi ga naj, ko bo sprejeto, nadomestil davek od nepremičnin, kar je pravzaprav tudi evropska praksa in ki mora omogočiti ta del lastnih razvojnih nalog.
- Zagotavlja sofinanciranje posameznih nalog, projektov in investicij iz državnega proračuna, če je ugotovljen širši javni interes z zakonom ali predpisom izdanim na podlagi zakona. Prav tako se sofinancira zagotovljene pravice narodnih skupnosti in romske skupnosti.
- Novi zakon niti približno ne pomeni le razporejanja finančnih virov, saj so bila že pred njegovim sprejemanjem skozi dvig dohodnine, kot tudi dvig primerne porabe občinam zagotovljena dodatna finančna sredstva in enako velja tudi v nadalje.
- Pripomore k zmanjševanju regionalnih razvojnih razlik in v razvojno zaostala območja usmerja večje finančne spodbude, saj se v nasprotnem primeru razvojne razlike ne zmanjšujejo, kot je to v praksi do sedaj, zato bo z novo ureditvijo mogoče po preteku določenega časa govoriti o primerljivi razvitosti občin v vseh predelih Slovenije.
- Omogoča doseganje nekaterih razvojno konkurenčnih prednosti, ki lahko ključno pripomorejo k hitrejšemu razvoju naše družbe in večjemu blagostanju vseh državljanov.

Podporni argumenti pritrujejo k upravičenosti izgradnje takšnega, vsekakor pa drugačnega sistema financiranja občin, vendar hkrati ni mogoče demantirati vseh legitimno upravičenih argumentov, ki opozarjajo na določene pomanjkljivosti, tudi z neposredno izraženimi dvomi o skladnosti nekaterih členov zakona z Ustavo Republike Slovenije. Interes za potrditev izrečenih pomislekov so imele predvsem 4 občine, ki jim je nova ureditev finančno stanje dejansko poslabšala, zato so sprožile postopek za oceno ustavnosti.⁷⁴ Na njihovo pobudo je Ustavno sodišče Republike Slovenije izdalo odločbo,

⁷⁴ Predlagateljji presoje ustavnosti ZFO-1 so mestna občina Ljubljana ter občine Trzin, Šempeter-Vrtojba in Log-Dragomer. Ustavno sodišče v tej zadevi z dne 30. oktobra 2007 izdalo odločbo o ugotovitvi, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo in da člani 12, 13, 21 in 24 niso v neskladju z ustavo – U-I-24/07-66 (2007). Ljubljana: Uradni list RS 101, 13617–13624.

kjer je v prid zakonodajalca verificiralo 12., 13., 21., in 24. člen ZFO-1, vendar je pri 8., 11., 14., 23., in 38. členu ugotovilo neskladnost z ustavo.

Iz vsebine 8. člena ZFO-1 je po ugotovitvi Ustavnega sodišča zakonodajalec v tretjem odstavku določil, da se odstopljeni viri štejejo za lastna sredstva občin, pri čemer je očitno izhajal iz dejstva, da gre za sredstva državnega proračuna. Kontradiktorno po prepričanju Ustavnega sodišča sredstva iz dohodnine in drugih davkov, ki se zberejo v državnem proračunu in razdelijo občinam na podlagi zakonsko določenih kriterijev, neodvisno od tega, koliko teh sredstev izvira z območja posamezne občine, ni mogoče šteti za lastne vire občin v smislu 142. člena ustave.

Izpodbijani 11. člen ZFO-1 določa metodologijo pri ugotavljanju primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin, kar po mnenju ustavnih sodnikov ne daje zadostne, jasne in vsebinske zakonske podlage za določitev tistih nalog, katerih stroški naj se pri tem upoštevajo. Izhajajoč iz tega je metodologija za izračun povprečnine neustrezno opredeljena, kar je v neskladju z načelom legalitete, prav tako je posredno moč najti neupoštevanje načela koneksitete na podlagi širjenja obligacij občinam, brez pravne podlage in zagotovitve ustreznih sredstev.

ZFO-1 v 14. členu, ki opredeljuje glavarino in metodo za izračun prihodka posamezne občine iz naslova glavarine, precizneje opredeljuje postopek izvajanja 8. člena ZFO-1 ter s tem način odstopanja sredstev državnega proračuna iz dohodnine občinam za financiranje primerne porabe, kar kavzalno rezultira v neskladje z 142. členom ustave. Prerazporejanje lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ne posega v protiustavnost finančne avtonomije občin, saj se s tem zagotavlja materialna podlaga za solidarnost med občinami, vendar je v primeru ugotovljenega presežka nad izračunano primerno porabo državi neustavno disponirati tudi s sredstvi, zbranimi iz naslova zmanjšanih odstopljenih virov.

S 23. členom ZFO-1 je določeno, da merila za dodeljevanje sredstev za sofinanciranje investicij iz 21. člena ZFO-1 s pravilniki določi pristojni minister za lokalno samoupravo

in ostali ministri za posamezna področja. Ustavni sodniki navajajo, da ustava izključuje možnost izvršilni veji oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejati tudi vprašanja, ki se nanašajo na določitev kriterijev in meril za sofinanciranje investicij v občinah, kar pritrjuje neskladnosti z načelom legalitete.

Po 38. členu ZFO-1 se v prehodnem obdobju med vire za izračun primerne porabe občin poleg prihodka iz glavarine šteje tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in drugi davčni prihodki občine. Posledično občine iz naslova dohodnine dobijo v prehodnem obdobju manj sredstev kot po zaključku prehodnega obdobja. Gre za kršitev načela sorazmernosti, s čimer država čezmerno intervenira v pravni položaj pravnih subjektov, kljub stvarno legitimnim in upravičenim ciljem, kršitev načela pravne varnosti pa sodišče utemeljuje s tem, da vanj ne sodijo le pridobljene, temveč v določeni meri tudi pričakovane pravice, kjer občine sprejemajo svoje razvojne cilje in usmeritve tudi za daljše časovno obdobje v skladu s pričakovanimi finančnimi sredstvi.

Ustavno sodišče je razsodilo, da je kar pet členov (in to precej pomembnih) nezakonitih in protiustavnih, kljub navedbam Mikoliča, da je sprejemanje zakonov v državnem zboru pogosto stremi k usklajenosti z evropskimi standardi, torej tudi ZFO-1, ki upošteva skladnost ureditve z Evropsko listino lokalne samouprave in njeno doslednejše uresničevanje, kar je pri njegovem nastanku upošteval sam zakonodajalec – Ministrstvo za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (glej prilogo). Slednje je mogoče deloma afirmirati, saj je listina osnovni okvir, na podlagi katere so različno precizirane ureditve posameznih podpisnic. Določene specifikacije še ne pomenijo odstopanja od same listine, hkrati pa so lahko nekatere spremembe skladne z listino, a neskladne z drugim aktom. To pomembno lastnost je moč najti pri 9. členu Evropske listine lokalne samouprave. Ta kot finančni vir lokalnih skupnosti predvideva poleg lastnih tudi prerazporejene vire financiranja (na katerih pomembno temelji spremenjen sistem financiranja), vendar slednji kot lastni viri občin v naši ustavi niso predvideni. Nastali paradoks je posledica hierarhične nadrejenosti ustave nad listino, zato Ustavno sodišče v tem primeru ugotovi skladnost zakona z listino a neskladnost z ustavo.

V oceni finančne avtonomije in funkcije finančne izravnave pri uresničevanju načela avtonomije lokalnih skupnosti je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da je občina za uresničevanje lokalne samouprave v pretežni meri odgovorna sama – na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. S tem je lahko zagotavljanje finančne izravnave omejeno (pogojevano), saj ni dovolj upoštevati le dejanske finančni moči (prihodkov) občine, temveč tudi potencialno. Skladno z ustavo bi se morale občine financirati iz lastnih sredstev, kar pri njihovem ustanavljanju ni bil imperativ. Zato večina po ZFO ni ustvarjala in zagotavljala zadostnih lastnih virov za financiranje primerne porabe in je za njihovo delovanje morala v pretežni meri skrbeti država, ki želi problem reševati z zakonskim predručenjem, s čimer se kaže njena aktivnejša vloga pri določanju ustrežnejšega obsega sredstev za financiranje primerne porabe. Vendar Ustavno sodišče pravi, da morajo predvideni ukrepi države ostati v mejah, ki jih dopušča ustavna materija.

Ustavno sodišče je pritrdilo legislativnemu vidiku avtonomije občin, kjer je opozorilo na precej relevantne neskladnosti posameznih členov v ZFO-1, obenem pa poudarilo, da prerazporejanje sredstev in uresničevanje načela solidarnosti ni sporno. Z odločitvijo ni zadržalo izvajanja zakona ali razveljavilo sporne člene, saj sistem financiranja pri razveljavitvi katere od med seboj povezanih določb ne bi deloval. Sedanji sistem financiranja se ohranja v celoti do roka za popravek zakonodaje. »Odločba je predpisala, da je potrebno v enem letu odpraviti nastala neskladja, predvsem bo potrebno natančneje precizirati odstopljene vire, ki po odločitvi sodišča niso lastni viri občin. V tej smeri bodo šle tudi spremembe, pri čemer se koncept financiranja ne bo spremenil, saj je potrebno slediti načrtani solidarnosti med občinami« (glej prilogo). Pristojni akterji sprememb, ki želijo slediti sprejetim strukturnim in vsebinskim temeljem, bodo morali doseženo finančno avtonomijo občin, utemeljeno na ekonomski ravni, dodatno projicirati na legislativno raven na sprejemljiv način, čeravno se zavedajo, da bo težko najti lastne vire ob ohranitvi statusa quo v finančnem smislu.

Nedavno je bil objavljen predlog novele,⁷⁵ katera bi neustavno stanje legislativno uredila oziroma potrdila ekonomske cilje novega sistema financiranja občin, v kolikor bo potrjena na vladi in sprejeta v nadaljnjem zakonodajnem postopku ter nenazadnje verificirana ob morebitni ponovni ustavni presoji. Pri novelizaciji je najbolj očitna nadomestitev prihodkov iz glavarine s spremenljivko primerne obsega sredstev, kateri bi se izračunal po skoraj identični sedanji formuli za izračun prihodka iz glavarine, z izjemo nadomestitve glavarine s povprečno primerno porabo na prebivalca države. Predvideno je, da v kolikor iz naslova primerne obsega sredstev nastane presežek nad 15 % od izračunane primerne porabe, se ta občini (kot po sedanjem zakonu) zmanjša v višini 50 %. Primeren obseg sredstev je novo merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine, katera ostaja po prehodnem obdobju edini vir za financiranje primerne porabe občine (ob morebitni finančni izravnavi). Sedanjo neustavno delitev dohodnine občinam, ki je prihodek državnega proračuna in nadalje kot odstopljeni vir pripada občinam, bi novela vrnila na predhodno veljavni zakon, po katerem je dohodnina destinacijsko temelječ lastni vir občine. Slednja bi po noveli pripadla občinam v višini 54 %, preostanek pa bi dobila država. Od občinskega deleža dohodnine bi 70 % ustvarjene dohodnine neposredno pripadlo občini (kot destinacijsko temelječi vir), preostalih 30 % pa bi šlo v solidarnostni sklad za tiste občine, ki primerne porabe ne morejo pokriti z zakonsko namenjenimi lastnimi viri, za kar bi prejele solidarnostno finančno izravnavo. V prehodnem obdobju novela iz skupnih prihodkov za financiranje primerne porabe predvideva izključitev nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in dela davčnih prihodkov, za kar bo morala država posledično zvišati prihodke iz dohodnine (Internet 20), pri čemer Ministrstvo za finance opozarja na finančne posledice, saj »potrebna sredstva za izvedbo zakona v sprejetem proračunu za leto 2009 niso zagotovljena« (Internet 10), vendar se z nadaljnjo obravnavo novele strinja. Slednja prav tako omogoča odpravo neustavne metodologije pri ugotavljanju primerne obsega sredstev za financiranje nalog občine, po kateri je vladi dopuščeno z uredbo podrobneje določati naloge iz 11. člena ZFO-1, ki se štejejo v povprečnino. Omejitve so predvidene tudi za sedanjo možnost arbitrarnega določanja izvršilne veje oblasti glede kriterijev in meril za

⁷⁵ Tik pred zaključkom raziskave je bil na internetni strani Vlade RS, dne 31. 3. 2008 objavljen predlog za vladno obravnavo novele Zakona o financiranju občin (ZFO-1A).

sofinanciranje investicij, kjer se skupna višina sredstev sofinanciranja po predvideni formuli razdeli med občine, pri čemer je delež sofinanciranja odvisen od indeksa razvojne ogroženosti (Internet 20).

V predlagani noveli se izvršilna oblast v večji meri omejuje. Z zakonsko predpisanimi pogoji jasneje opredeljuje kriterije in posledično transparentnost financiranja, prav tako prilagaja obstoječe vire financiranja (predvsem njihove lastnosti) s ciljem po zadostitvi kriterijev ustavnosti. Predvidene spremembe hkrati ne prinašajo drugačnega koncepta financiranja občin, ki bi v zadnji instanci omogočil pomembno predrugačenje virov financiranja primerne porabe in njihovo distribucijo po občinah. Ob tem je pričakovati, da bodo sedanje finančno prizadete občine ponovno vložile presojo za oceno ustavnosti.

Pretekli sistemi financiranja so se izkazali kot generator ekonomsko upravičenih delitev občin z višjo izračunano primerno porabo na prebivalca pri novonastali občini. Posledično je pretirana razdrobljenost (majhnost) občin povečala možnost pojava večjih specifik nove občine, kjer lahko skozi manjšo občino prevlada večji delež njenega teritorija s posebnostmi, s čimer se pozitivne ali negativne lastnosti takšne občine dodatno potencirajo, namesto da bi se specifične določenega dela ozemlja v večji meri izravnale skozi teritorialno večjo občino. To spoznanje predstavlja dodaten razlog težavnosti oblikovanja takšnega sistema financiranja, v katerem je mogoče združiti finančno svobodo občine na eni in uravnilovke (enakosti) med njimi na drugi strani. V kolikor to ugotovitev dodatno karikiramo, lahko na občino po eni strani gledamo skozi prizmo avtonomije svobodnega gospodarskega subjekta, kjer je skladno z ustavno zagotovljeno avtonomijo pridobivanje avtonomnih virov odvisno od njene lastne iznajdljivosti in sposobnosti (delno determinirano z boljšim ali slabšim izhodiščnim položajem), kar strukturno omogoča pojavljanje razlik med samimi občinami. Na drugi strani imamo pravično enakost občin, karikirano skozi državni sistem upravnih enot, ki so zakonsko dolžne nuditi storitve državljanom pod enakimi standardi in kriteriji na področju celotne države.

Oba vidika sta bila v preteklem sistemu upoštevana neprimerno, kar je onemogočalo doseči pravično neenakost med občinami. Čeprav je dohodnina tisti davek, ki ob predpostavki domicilnosti najbolj odraža standard prebivalstva in posledično tudi potrebe, je povzročala njena pretirana preslikava družbenega stanja v proračun občin vprašanje legitimnosti, saj je v največji meri rušila doseganje ravnotežja med njimi oziroma realneje pričakovano vsaj primerljivega standarda in kritja primerne porabe z lastnimi viri. Novi sistem na finančni ravni preteklo nezadovoljivo finančno stanje občin primerno odpravlja oziroma ga izboljšuje (kljub ustavni nedorečenosti), kar pa ni mogoče trditi za vidik finančne svobode občin, saj nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ostaja edini pravi avtonomni vir financiranja, zato bi bilo primerno razmišljati o novih davkih (npr. davek na motorna vozila, trošarine, davek od dohodka pravnih oseb). Generalno gledano je najprimerneje uvesti takšne davke, ki obdavčujejo produkcijske faktorje in njihove rezultate na podlagi destinacije, torej destinacijsko temelječe davke, kjer je elastičnost obdavčevanja enot nizka. Hkrati za uvajanje takšnih davkov obstojijo prevelike nedorečenosti zaradi cilja prioritete odprave razvojnih razlik med občinami, saj obstaja bojazen pred uvajanjem takšnih, ki bi razlike med njimi povečale. Prav tako se uvajajo pokrajine, katerih finančna konstrukcija še ni v popolni meri dodelana. Dodatne izboljšave (nadgradnje) v finančni avtonomiji občin je mogoče pričakovati z upoštevanjem vseh navedenih deležnikov ob verifikaciji sistema financiranja občin skozi daljše časovno obdobje, kar bo dalo odgovore o realizaciji zastavljenih ciljev.

8. SKLEP

Najpomembnejši projekt po pridobitvi državotvornosti slovenskega naroda je bila ustanovitev občin, kot temeljnih samoupravnih skupnosti. S tem je država priznala avtonomni delokrog zadev lokalnega pomena, ki jih uresničujejo prebivalci lokalne skupnosti v skladu z njihovimi potrebami in interesi. Ustanovitvi nižje teritorialne ravni je poleg delitve pristojnosti med oblastmi sledila delitev finančnih sredstev, kar dejansko implementira koncept lokalne demokracije. Referenčni okvir slednje so sodobna evropska demokratična načela in trendi po nadaljnji krepitvi decentraliziranih oblasti v Evropi.

V kolikšni meri je Slovenija izvedla decentralizacijo najnižje ravni oblasti na področju pristojnosti in finančnih sredstev je odvisno od strokovnih in političnih vidikov (pogledov) ter doseženega konsenza skozi zakonodajni postopek. S krovnim finančnim zakonom za občine (Zakonom o financiranju občin) je država na podlagi instrumenta primerne porabe sama determinirala minimalne standarde, do katerih je upravičen občan vsake občine, in vire za njihovo financiranje. Njena proklamacija o nujnosti po avtonomnem financiranju občin pa je dala v realnosti manj prepričljive rezultate in je pomenila krepitev centralizacije, saj večina občin ni bila sposobna pokrivati primerne porabe brez finančne izravnave, zato je bilo nujno vpeljati drugačne systemske rešitve, ki pomenijo večjo finančno avtonomijo občin.

Z uveljavitvijo novega veljavnega sistema financiranja občin je država izboljšala finančno stanje večini slovenskih občin, ki lahko sedaj brez finančne izravnave krijejo stroške primerne porabe, ali pa so do izravnave upravičene v minimalnem obsegu. Občine so tako veliko bolj finančno avtonomne, vendar se hkrati izgublja smisel fiskalne decentralizacije, saj se finančne vire dodatno decentralizira, prav tako se ne uvaja novih pravih avtonomnih virov financiranja. Na takšne pomanjkljivosti je prav tako opozorila odločba Ustavnega sodišča, po kateri novi Zakon o financiranju občin v določenih primerih posega v finančno avtonomijo slovenskih občin, vendar po mnenju oblasti odločba predstavlja le prispevek k nadaljnji izgradnji in dopolnitvi sistema financiranja

občin. Izhajajoč iz tega ni pričakovati pomembnejših sprememb, saj je glede na obstoječo raznolikost občin težko najti bistveno drugačen sistem financiranja, pri katerem bi s povečanjem deleža dejanskih avtonomnih virov financiranja hkrati zmanjšali obstoječe razlike med občinami in sledili cilju po dostopnosti osnovnih upravičenj občanov pod enakimi pogoji in standardi, ne glede na občino bivanja.

Ali novi sistem financiranja izpolnjuje zastavljene cilje, bo moč jasneje afirmirati retrospektivno skozi daljši časovni interval, pri čemer je evidentno, da se je potrebam prebivalcev vseh občin zaradi občinskih specifik v realnosti moč le približati, torej je idealni model financiranja le teoretični ideal, h kateremu je cilj v čim večji meri slediti. Hkrati so modernizacija in ostali družbeni procesi dejavnik spremenljivosti potreb prebivalcev, zato je posledično sistem financiranja občin dinamičen, permanentno spremenljiv proces prilagajanja dejanskim okoliščinam.

9. LITERATURA IN VIRI

9.1 Literatura:

- Babič, Marjan (1996a): Financiranje lokalnih skupnosti (1): Lokalne javne finance. *Denar: revija o davkih* (5), 12–14.
- Babič, Marjan (1996b): Financiranje lokalnih skupnosti (4): Dotacije. *Denar: revija o davkih* (8), 17–20.
- Babič, Marjan (1996c): Financiranje lokalnih skupnosti (5): Zadolževanje. *Denar: revija o davkih* (11), 18–19.
- Babič, Marjan (1996d): Financiranje lokalnih skupnosti (6): Takse in pristojbine. *Denar: revija o davkih* (13), 23–25.
- Babič, Marjan (1996e): Lokalna samouprava v Sloveniji. *Denar: revija o davkih* (18), 21–24.
- Babič, Marjan (1996f): Stopnja samostojnosti slovenskih občin. *Denar: revija o davkih* (4), 16–18.
- Božič, Majda D. (2005): Zadolževanje kot pomemben vir proračunov občin. *Lex localis* 3(3), 97–108.
- Božič, Majda D. (2006): Nov – preprosti model financiranja občin. *Pravna praksa* 25(24/25), 6–10.
- Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik (2003): *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik (2006): Problematika sistema financiranja občin v Sloveniji. *Lex localis* 4(4), 91–121.
- Brezovšek, Marjan (1994): Federalizem in subsidiarnost (primer Evropske unije). *Teorija in praksa* 31(1/2), 24–32.
- Brezovšek, Marjan (2005): Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 263–282. Ljubljana: FDV.

- Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: ČZ Uradni list SRS.
- Čok, Mitja, Valentina Prevolnik-Rupel, Tine Stanovnik, Andreja Cirman in Mojmir Mrak (2005): *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: FDV.
- Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Gurba, Bartoimej (2006): Vertikal Imbalance and Bailout – The case of Polish Local Government Borrowing. V Željko Šević (ur.): *Local government financial capacity building in transition countries: selected country studies*, 214–231. United Kingdom: University of Greenwich.
- Haček, Miro (2003): Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 219–233. Ljubljana: FDV.
- Haček, Miro (1999): Financiranje lokalne samouprave: Slovenski sistem financiranja občin, *Denar: revija o davkih* (18), 18–19.
- Hafner-Fink, Mitja in Niko Toš (1998): *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: FDV.
- Kaučič, Igor in Franc Grad (2003): *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kavčič, Bogdan in Vera Smodej (2003): *Javni sektor*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
- Kranjec, Marko (2003): *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Lavtar, Roman (2005): Financiranje občin. *Pravna Praksa* 24(27), 6–8.
- Milunovič, Vilma (2001): Premoženje in učinkovito financiranje občin. V Stane Vljaj (ur.): *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, 82–96. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Milunovič, Vilma (2005): Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 130–149. Ljubljana: FDV.

- Musgrave, Richard in Peggy Musgrave (1993): *Javne finance u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Pečar, Zdravko (1994): Ekonomsko organizacijski vidiki javnih storitev v lokalni samoupravi. V: *Posvet o lokalni samoupravi in lokalnih javnih službah : 21. in 22. aprila 1994 na Bledu: zbornik referatov*, 5–19. Bled: Višja upravna šola.
- Pernek, Franc (1997): *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Pevcin, Primož, Aleksander Aristovnik (2005): Ekonomska teorija in ekonomike v javnem sektorju. V Stanka Setnikar-Cankar (ur.): *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*, 25–44. Fakulteta za upravo, Ljubljana
- Pinterič, Uroš (2007): Financiranje slovenskih občin med Evropsko unijo in državno pomočjo. V Bogomil Ferfila (ur.) (2007): *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, 392–420. Ljubljana: FDV.
- Pitamic, Leonid (1996): *Država*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pusić, Evgen (2002): *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Ribičič, Ciril (1994): *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: Enotnost.
- Setnikar-Cankar, Stanka, ur. (2005): *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Sruk, Vladimir (1995): *Leksikon politike*. Maribor: Založba Obzorja.
- Tomšič, Rok (2003): *Izdelava in izvrševanje proračuna v lokalni skupnosti*. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Trpin, Gorazd (1998): Upravna teritorializacija. V Ciril Ribičič (ur.): *Regionalizem v Sloveniji*, 186–192, Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Virant, Gregor (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane (1998a): *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: FDV.
- Vlaj, Stane (1998b): Vprašanje pristojnosti in financiranja lokalnih skupnosti. *Informatika v ministrstvih – zbornik referatov*, 295–311. Ljubljana: Indo.

- Vlaj, Stane (2001): *Lokalna samouprava: s poudarkom na načelo subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane (2004): *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Žibert, Franc (1993): *Teorija javnih financ*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.

9.2 Medmrežje:

- Internet 1 – Adamovich, Ludwig (2003): *Ustava in ustavno sodstvo*. Dostopno na http://www.us-rs.si/media/slavnostni_govor_slo.pdf (5. april 2007).
- Internet 2 – Boadway, Robin in Jean-Francois Tremblay (2005): *A theory of vertical fiscal imbalance*. Dostopno na <http://qed.econ.queensu.ca/pub/faculty/boadway/BT-VFI-Feb-05.pdf> (2. februar 2007).
- Internet 3 – Cerar, Miro (2007): *Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/Cerar_maj_2007.pdf (5. april 2007).
- Internet 4 – Delcamp, Alain, ur. (2003): *Definition and limits of the principle of subsidiarity*. Dostopno na http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/localregionalauthorities/55.pdf (20. februar 2007).
- Internet 5 – Državni zbor Republike Slovenije (2006): *Magnetogram 21. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&st=m&cs=1&vt=15&fts=zakon+o+financiranju+ob%C4%8Din+zfo-1&unid=SA|088CFCC027347C31C1257227003FC030&showdoc=1> (3. februar 2008).
- Internet 6 – Fakulteta za upravo (2006): *Kazalniki po občinah*. Dostopno na <http://www.fu.uni-lj.si/sib/vhod.htm> (10. december 2007).

- Internet 7 – Ministrstvo za finance RS (2005): *Vlada določila besedilo zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin – ZMVD*. Dostopno na http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2005/spor1_01_12_05.htm (20. februar 2008).
- Internet 8 – Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2006): *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja*. Dostopno na http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/statistika.htm (10. januar 2007).
- Internet 9 – Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2008): *Izračun primerne porabe in zneskov finančne izravnave*. Dostopno na http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni.htm (2. februar 2008).
- Internet 10 – Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2008): *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin – ZFO-1A – predlog za obravnavo*. Dostopno na [http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-04.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/3bd24f7371b3b77dc125741a004e006a/\\$FILE/Document.pdf](http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-04.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/3bd24f7371b3b77dc125741a004e006a/$FILE/Document.pdf) (1. april 2008)
- Internet 11 – OECD (2002): *Fiskalna decentralizacija v državah kandidatkah in izbranih članicah Evropske unije*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/10/47/2765013.pdf> (11. december 2007).
- Internet 12 – Oxford University Press (2007): *Oxford Reference Online*. Dostopno na <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t88.e337> (17. februar 2007).
- Internet 13 – P. Minis, Henry in Jerry Van Sant (1997): *Democratic decentralization*. Dostopno na http://www.rti.org/pubs/Democr_Decen.PDF (27. februar 2007).
- Internet 14 – Pečar, Janja in Damjan Kavaš (2006): *Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013*. Dostopno na <http://www.umar.gov.si/public/dz/2006/dz6-06.pdf> (3. maj 2007).
- Internet 15 – Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006): *Predlog Zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo*. Dostopno na <http://www.zdruzenjeobcin.si/dokumenti/458.doc> (10. september 2007).

- Internet 16 – Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006): *Sprememba sistema financiranja občin*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrcp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/spr-sisfin_feb_06.doc (10. september 2007).
- Internet 17 – Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006): *Zakon o financiranju občin – ZFO-1: opomnik za novinarsko konferenco 29. 9. 2006*. Dostopno na www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrcp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/aktualno/skupno/opomnik-zfo-1-021006.doc (10. september 2007).
- Internet 18 – Statistični urad Republike Slovenije (2006): *Statistični Letopis 2006*. Dostopno na http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?leto=2006&jezik=si (12. junij 2007).
- Internet 19 – Statistični urad Republike Slovenije (2007): *Temeljni agregati sektorja država*. Dostopno na <http://www.stat.si/doc/vsebina/03/TemeljniAgregatiDrzave%201995-2007%20SLO.xls> (2. februar 2008).
- Internet 20 – Vlada Republike Slovenije: *Predlog novele Zakona o financiranju občin – ZFO-1A*. Dostopno na <http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=grObr&gr2=2&url=18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/3bd24f7371b3b77dc125741a004e006a?OpenDocument> (1. april 2008).
- Internet 21 – Železnik, Milan (2002): *Problematika financiranja občin v Sloveniji*. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrcp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/probfin.htm> (10. januar 2008).

9.3 Pravni viri:

- *Odločba US o ugotovitvi, da so členi 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo in da členi 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo – U-I-24/07-66* (2007). Ljubljana: Uradni list RS 101, 13617–13624.

- *Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov* (2000). Ljubljana: Uradni list RS 43, 5800–5805.
- *Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov* (2003). Ljubljana: Uradni list RS 46, 5289–5395.
- *Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava* (2002). Ljubljana: Uradni list RS 54, 5522–5552; 117, 16008–16009; 58/2003, 6670–6671; 134, 19920–19925; 34/2004, 4020–4022; 75/2004, 9045–9048; 117, 14108–14109; 141/2004, 16776–16777; 117/2005, 13198–13199; 138/2006, 15789–15793.
- *Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna* (2005). Ljubljana: Uradni list RS 57, 5697–5701; 88, 9146; 138/2006, 16017.
- *Sklep o določitvi razvitosti občin* (2007). Ljubljana: Uradni list RS 70, 10041–10043.
- *Ustava Republike Slovenije – URS* (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373–1386; 42/1997, 3843; 66/2000, 8201; 24/2003, 2785–2786; 69/2004, 4861–4862; 68/2006, 7177.
- *Zakon o financiranju občin – ZFO – uradno prečiščeno besedilo* (2006). Ljubljana: Uradni list RS 32, 3344–3350.
- *Zakon o financiranju občin – ZFO-I* (2006). Ljubljana: Uradni list RS 123, 13077–13084.
- *Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije – ZGMRS* (2004). Ljubljana: Uradni list RS 22, 2496–2497.
- *Zakon o javnih financah – ZJF* (1999). Ljubljana: Uradni list RS 79, 12394–12411; 124/2000, 13693; 79/2001, 8056–8058; 30/2002, 2639–2645.
- *Zakon o lokalni samoupravi – ZLS – uradno prečiščeno besedilo* (2007). Ljubljana: Uradni list RS 94, 12729–12746.
- *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELLs* (1996). Ljubljana: Uradni list RS-MP 15, 285 – 290.

PRILOGA: Intervju s poslancem in županom Rogatca Martinom Mikoličem

V ponedeljek, 3.12.2007 sem na občini Rogatec opravil intervju s poslancem Nove Slovenije, ki je član odbora Državnega zbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Prav tako že četrti mandat opravlja funkcijo župana Rogatca.

1. S sprejemom novega Zakona o financiranju občin (ZFO-1) se je uveljavil novi sistem financiranja občin s prehodnim obdobjem. Ali ste zadovoljni z novosprejetimi rešitvami, ki jih ta prinaša?

S sprejetimi rešitvami smo zadovoljni, saj ZFO-1 izboljšuje finančno stanje večini slovenskih občin – zakon je prinesel več finančnih sredstev 206 občinam, z izjemo 4 občin (Ljubljane, Trzina, Šempeter-Vrtojbe in Log-Dragomerja). Novo financiranje tako pomeni večjo stopnjo solidarnosti do manj razvitih občin, saj je bilo v prejšnjem sistemu financiranja le 17 samofinancirajočih se občin, medtem ko se jih po novem več kot polovica samofinancira, kar je posledica odstopljenih virov.

2. Menite, da te spremembe prinašajo večjo stopnjo finančne avtonomije slovenskim občinam in uresničujejo smisel decentralizacije, ki je povečanje narodnogospodarskih koristi in koristi lokalnega prebivalstva?

Takšen je namen zakona, saj v Sloveniji obstojijo prevelike razlike med razvitimi in nerazvitimi občinami. Med njimi je bilo precejšnje število takšnih, ki niso bile sposobne z lastnimi viri pokriti tistega osnovnega izračunanega minimuma porabe (primerne porabe), kar pa je sedaj odpravljeno, saj se jih pretežen del samofinancira oziroma so deležne minimalne finančne izravnave. Kar zadeva koristi, ki jih daje decentralizacija, občine relativno uspešno prispevajo k izboljšanju kvalitete življenja občanov, zato je potrebno več storiti predvsem v povezavi z drugo ravnijo oblasti – pokrajino.

3. Se vam zdi, da prinaša sprememba Zakona o financiranju občin doslednejše uresničevanje Evropske listine lokalne samouprave?

Zakoni, ki se sprejemajo v državnem zboru, pogosto stremijo k usklajenosti z evropskimi standardi, torej tudi ZFO-1, ki upošteva skladnost ureditve z Evropsko listino lokalne samouprave in njeno doslednejše uresničevanje, kar je pri njegovem nastanku upošteval sam zakonodajalec (Ministrstvo za lokalno samoupravo in regionalni razvoj).

4. V Sloveniji je sistemska ureditev področja lokalne samouprave rezultirala v razdrobitvi občin na številko 210. Je v Sloveniji realno pričakovati združevanje občin ali vsaj umiritev trenda?

Cepitev občin je v večji meri zaključena, zato nekega povečanja ni pričakovati, prav tako ne združevanja, glede na trenutno ureditev in uspešno funkcioniranje lokalnih skupnosti. Nadaljnje združevanje je predvideno na ravni skupnih občinskih organov (npr. občinsko redarstvo).

5. Pomanjkljivost predhodnega modela financiranja je neustrezna porazdelitev virov financiranja in izračun primerne porabe po občinah, pri čemer so v obeh

primerih značilna visoka nihanja med samimi občinami. V kolikšni meri novi sistem te pomanjkljivosti odpravlja?

Pri odpravi neustrezne porazdelitve virov financiranja je porazdelitev dohodnine tista, ki odigra ključno vlogo pri izravnavi ekstremnih nihanj med občinami oziroma prispeva k uravnoteženju s predpisano primerno porabo. Medtem ko je lahko v preteklosti pri posameznih občinah precej presegla izračunano primerno porabo, sedaj tako visokih presežkov (kot tudi primanjkljajev) ni mogoče doseči. Uravnoteženje je posledica izračuna prihodka občine iz glavarine, kjer je glavarina korigirana z indeksom raznolikosti občine, prav tako se občinam pretežno iz tega naslova odvzame del sredstev, ki prekomerno presežejo primerno porabo.

Po predstavljenih izračunih primerne porabe na prebivalca se razmerje med občinami ne zmanjšuje, pri čemer ne moremo reči da je to napak (oziroma je bilo napak tudi v predhodni ureditvi). Če pri slednjem izhajam iz spremembe obtežitve količnikov primerne porabe v lokalni infrastrukturi – Ci in površini občine – Pi (kot najbolj očitnima spremembama) je povečanje količnikov glede na infrastrukturne probleme in stroške, ki jih imajo pri tem občine upravičeno, saj se je izkazalo, da so občine največ sredstev namenjale prav za cestno infrastrukturo, ki je sedaj v formuli precej višje obtežena.

6. Dejanski stroški za izvajanje nalog občin (skupno in v večini glede na posamezno občino) so bili pomembno višji od »priznane« primerne porabe na prebivalca v državi, oziroma ugotovljene primerne porabe posameznih občin? Se po novem občine bolj upošteva pri določitvi njihovih posebnosti, ki vplivajo na višino stroškov?

S tega naslova je v novem sistemu več finančnih virov dodeljenih za izvajanje zakonsko obveznih nalog, ki jih imajo občine. Zagotavljanje sredstev za pokrivanje primerne porabe je predvideno iz lastnih prihodkov iz naslova odstopljenih prihodkov proračuna Republike Slovenije. Pri tem ZFO-1 bolj upošteva posebnosti občin, ki vplivajo na višino stroškov in temu prilagaja izračun primerne za financiranje z zakonom določenih pristojnosti občin. Preko povprečnine, kot temeljnega podatka za ugotovitev primerne porabe) se je država obvezala o potrebnih sredstvih in zagotavljanju novih nalog vsakoletno dogovarjati z reprezentativnimi združenji občin.

7. Kako ocenjujete izenačenje količnikov v formuli primerne porabe med mestnimi in nemestnimi občinami glede na predpisane naloge, ki jih opravljajo mestne občine, oziroma je za poslabšan položaj slednjim predvidena kakšna kompenzacija?

Uskladitev količnikov med mestnimi in nemestnimi občinami je upravičena, saj je obvezne zakonske naloge dolžna izpolnjevati tako mestna kot nemestna občina, enako velja za izenačitev količnikov v tistih občin, ki niso mestne in kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij.

8. Viri, iz katerih se občine financirajo, se v osnovi ne spreminjajo. Kot ključna sprememba je uvedena glavarina, ki je po mnenju nekaterih povzročila centralizacijo vira za financiranje zakonsko predpisanih nalog občine. Ali to pomeni manjšo finančno avtonomijo občine, ob tem da ni predvidenih dodatnih pravih avtonomnih virov financiranja (kot je NUSZ)?

Opredelevanje finančne avtonomije je relativna, posebej v luči aktualnih dogodkov glede razumevanja odstopljenih virov kot lastnih virov občine. Če je bila prej dohodnina fiksna in za občine zakonsko predvidljiva v višini 35 % celotne dohodnine, vendar je sedaj ta vir centraliziran kot prihodek državnega proračuna in nadalje kot odstopljeni vir distribuiran po občinah, pri čemer je meja spremenljiva in lahko v teh ozirih v posameznih občinah doseže tudi 50 %. Z vidika povečanja finančnih sredstev skozi dohodnino lahko rečemo, da so občine v večji meri finančno avtonomne, saj menimo, da je prioriteta države odpraviti razvojne razlike med občinami, zato je težko najti drugi model financiranja, ki bi upošteval načelo solidarnosti med njimi. Politična oziroma ekonomska realnost velikih razlik med občinami je tista, da ni novih pravih avtonomnih virov financiranja (NUSZ se bo predvidoma nadomestilo z davkom na nepremičnine), saj je npr. Prekmurju težko predpisati dodatne avtonomne vire financiranja glede na potencial v razmerju do osrednje Slovenije, kar bi razlike dodatno nedopustno potenciralo.

9. Finančna izravnava se z glavarino skorajda ukinja. Menite, da bo slednje prispevalo k večji aktivaciji lastne davčne baze v določenih občinah in manjše zanašanje na finančno izravnavo?

Ne, model financiranja občin ne prinaša stimulansov za občine, da bi kaj storile za povečanje lastne davčne baze, poleg tega so občani že sedaj preveč obremenjeni z raznimi taksami in drugimi dajatvami, ki so jih dolžni plačevati v občinske proračune.

10. Avtonomija občin se odraža tudi v dotacijah, ki jih občina prejema (tako namenskih kot nenamenskih) in stopnji deregulacije pri zadolževanju. V kolikšni meri država upošteva ta vidik avtonomije (deleža dotacij v skupnih prihodkih, namenskosti in višini zadolževanja), saj ima odgovornost, da poskrbi za ustrezno financiranje temeljnih nalog občin in zagotavlja vzdržnost sistema javnih financ.

Delež nenamenskih dotacij, ki pripada občinam, se s spremenjenim sistemom financiranja v prid občinam pomembno znižuje, kar je razvidno iz višine sredstev finančne izravnave, na področju namenskih dotacij pa se vrednost sredstev povečuje. Odpravlja se najvišji možni delež soinvesticije države (izjeme celotnega kritja investicije so obstajale že prej skozi druge področne zakone), saj bodo lahko občine za posamezne projekte pridobile tudi do 100 % potrebnih sredstev, glede na indeks razvojne ogroženosti.

Področje zadolževanja je bilo ustrezno urejeno in novi zakon vanj ne posega, saj mora država zadržati nadzor nad javnimi financami in ne sme dopustiti pretiranega zadolževanja, kar se je v preteklosti že zgodilo, ko so se določene občine prekomerno zadolžile, tudi s financiranjem ne nujno potrebnih projektov, kar je pomenilo zanje precejšnje likvidnostne težave.

11. Ali država naredi za občine dovolj na področju prenosa pristojnosti (kjer bi občine bile sposobne dodatno opravljati nekatere državne naloge) in po načelu konesitete skladno s tem prenosa dodatnih sredstev, še posebno ob dejstvu, da je država v določenih primerih brez prenosa novih nalog in sredstev višala standarde nekaterih dejavnosti?

Država je sicer v preteklosti predpisovala dodatne naloge, vendar bi lahko v določenih primerih dosledneje ravnala tudi na ravni finančnih sredstev. Šele po letu 2004 je

zagotovila sorazmernost virov financiranja pri predpisovanju novih pristojnosti občin, pri čemer sedaj to poteka v dogovoru z reprezentativnimi združenji občin. Obstoječa zakonodaja ustrezno predpisuje nabor nalog, ki jih morajo opravljati občine. Prenos dodatnih nalog, kadrov in finančnih virov ni predviden (morebiti pri mestnih občinah, kar pa je spet stvar dogovora med občino in državo). Na občine bi se sicer lahko preneslo nekatere dodatne naloge in posledično namenska sredstva, vendar ob dejstvu, da se uvajajo pokrajine, to v trenutnih okoliščinah ni smiselno.

12. Kako ocenjujete nedavno odločbo Ustavnega sodišča, ki je ugotovila neskladnost z nekaterimi členi ustave, in delno pritrdila 4 občinam, katerim je delež sredstev za financiranje primerne porabe pomembno padel? Ali je kljub odločbi US pričakovati ohranitev bistvenih konceptualnih in vsebinskih temeljev financiranja občin, ali pomembno predrugačenje sistema financiranja?

Odločitev Ustavnega sodišča ne pritrduje omenjenih 4 občinam v smeri, da so upravičene do dodatnih sredstev, ki bi jim pripadala po starem sistemu financiranja občin, temveč ugotavlja nekatere neskladnosti zakona z ustavo. Odločba je predpisala, da je potrebno v enem letu odpraviti nastala neskladja, predvsem bo potrebno natančneje precizirati odstopljene vire, ki po odločitvi sodišča niso lastni viri občin. V tej smeri bodo šle tudi spremembe, pri čemer se koncept financiranja ne bo spremenil, saj je potrebno slediti načrtani solidarnosti med občinami.

13. Pripravlja se sprejem pokrajinske zakonodaje. Ali bodo v tem kontekstu pokrajine posegle v finančno avtonomijo slovenskih občin?

Z uveljavitvijo pokrajinske zakonodaje bo prišlo do prenosa določenih zadev z občin na pokrajine (npr. prenos javnih zavodov širšega regijskega pomena). Kljub temu uvajanje pokrajin ne pomeni manjše finančne avtonomije občin, saj bodo občine dolžne še naprej opravljati predpisane naloge na podlagi svojih pristojnosti, za kar bodo imele zagotovljena ustrezna finančna sredstva. Ustanavljanje pokrajin v prvi vrsti pomeni prenos finančnih sredstev in nalog z države na pokrajine.

14. Ali celokupno ocenjujete, da so slovenske občine dovolj finančno avtonomne, pri čemer statistični podatki kažejo, da v Sloveniji dandanes namenjamo lokalni samoupravi 12 % glede na skupne javne finance in 5 % delež BDP (s čimer smo po podatkih OECD podpovprečni med primerjanimi evropskimi državami). Kakšni so trendi oziroma prihodnost slovenske lokalne samouprave, se s tega vidika pričakuje povišanje deleža občinam, ali pa bo država to tematiko reševala na drugačne načine (preko pokrajin)?

Pogled na finančno avtonomijo je bil omenjen že predhodno, pri čemer je kumulativna vsota v deležu BDP in javne porabe glede ostalih držav relativno nizka. Kljub temu v Sloveniji na ravni občin ni pričakovati bistvenega povečanja tovrstnega deleža, temveč bo nadaljnja decentralizacija potekala na ravni pokrajin.