

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Dragana Jović

Proračunsko financiranje majhne občine: Primer Občine Hrastnik

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Dragana Jović

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Proračunsko financiranje majhne občine: Primer Občine Hrastnik

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

ZAHVALA

Zahvaljujem se staršem in možu za podporo in potrpežljivost v vseh letih mojega šolanja.

Iskreno se zahvaljujem tudi mentorju red.prof.dr. Bogomilu Ferfili za pomoč pri nastajanju tega diplomskega dela, ki ga posvečam svojim otrokoma Dejanu in Nikolini.

Proračunsko financiranje majhne občine: primer Občine Hrastnik

Ustava republike Slovenije, ki je bila sprejeta 28. decembra 1991, ustavnopravno uvede lokalno samoupravo, ki je eden temeljev demokratične ureditve. Nove občine so bile ustanovljene leta 1994, ko beležimo tudi prve lokalne volitve, kjer so bili izvoljeni župani in občinski sveti. Ker so lokalne skupnosti zelo raznolike, imajo tudi zelo različne potrebe in interese. Za zadovoljevanje potreb občanov in za opravljanje nalog potrebuje lokalna samouprava finančna sredstva, ki ji omogočajo nemoteno delovanje. Sistem financiranja mora občinam zagotavljati sorazmernost virov financiranja z nalogami, finančno avtonomijo in manjšo odvisnost financiranja od dodatnih sredstev državnega proračuna. Torej morajo biti finančni viri v sorazmerju s pristojnostmi občine. Ker pa finančnih sredstev ni nikoli dovolj in so zelo omejena, država zagotavlja lokalnim skupnostim finančno pomoč s finančno izravnavo, da lahko občine delujejo nemoteno in zagotavljajo občanom dostojno življenje.

KLJUČNE BESEDE: lokalna skupnost, lokalna samouprava, občina, proračun.

State budget financing of small municipality: The case of municipality Hrastnik

Constitution Republic of Slovenia has passed on December 28th 1991, the constitutionally imposed local government, which is one of the foundations a democratic arrangements. The new municipalities have been established in 1994 when we recorded the first local elections in which they were elected mayors and municipal councils. Because the local community is very heterogeneous, they also have very different needs and interests. To satisfy the residents and for the performance of tasks the local government need financial resources, enabling for smoothly running. Funding system municipalities must ensure proportional funding sources with the tasks, financial autonomy and minor financing dependence from additional the national budget. Financial resources have to comparative with the competences of the municipality. Because financial funds are never enough and they are very limited, the state provides financial assistance to local communities with financial compensation that the municipality can operate smoothly and ensuring for citizens a dignified life.

KEYWORDS: local community, local government, municipality, budget.

KAZALO

1 UVOD.....	7
2 METODOLOŠKI DEL	8
2.1 CILJI DIPLOMSKEGA DELA	8
2.2 HIPOTEZA	9
2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	10
3 OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV.....	11
3.1 LOKALNA SKUPNOST	11
3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA.....	12
3.3 OBČINA.....	12
3.4 PRORAČUN	14
3.4.1 POSTOPEK PRIPRAVE IN SPREJEMA PRORAČUNA	16
3.4.2 ZAČASNO FINANCIRANJE	17
3.4.3 IZVRŠEVANJE OBČINSKEGA PRORAČUNA	17
3.4.4 POSEBNOSTI PRI IZVRŠEVANJU OBČINSKEGA PRORAČUNA	17
3.4.5 NEPRAVILNOSTI PRI IZVRŠEVANJU PRORAČUNA:.....	18
3.5 FINANCIRANJE OBČIN	18
3.6 FINANČNA AVTONOMIJA OBČINE.....	20
3.7 FINANČNA IZRAVNAVA DRŽAVE	21
3.8 PRIMERNA PORABA OBČINE	22
3.9 ZADOLŽEVANJE	25
4 PRORAČUN OBČINE HRASTNIK	26
4.1 PREDSTAVITEV OBČINE HRASTNIK.....	26
5 ANALIZA PRORAČUNA OBČINE HRASTNIK	27
5.1 PRIHODKI IN ODHODKI SKUPNO	27

5.2 PRIHODKI OBČINE HRASTNIK	28
5.2.1 DAVČNI PRIHODKI	28
5.2.2 NEDAVČNI PRIHODKI	32
5.2.3 KAPITALSKI PRIHODKI	34
5.2.4 PRIHODKI OD PREJETIH DONACIJ.....	35
5.2.5 TRANSFERNI PRIHODKI	35
5.2.6 PRIMERJAVA PRIHODKOV OBČINE HRASTNIK V LETIH 2008, 2009 in 2010	36
5.3 ODHODKI.....	37
5.3.1 ODHODKI PO POSTAVKAH ZA OBČINO HRASTNIK	38
5.3.2 TEKOČI ODHODKI	38
5.3.3 TEKOČI TRANSFERI	39
5.3.4 INVESTICIJSKI ODHODKI	41
5.3.5 INVESTICIJSKI TRANSFERI	41
5.3.6 PRIMERJAVA ODHODKOV OBČINE HRASTNIK V LETIH 2008, 2009 IN 2010	42
5.4 RAČUN FINANCIRANJA.....	42
5.5 FINANČNA IZRAVNAVA OBČINE HRASTNIK V LETIH 2008, 2009 IN 2010	43
6 ZAKLJUČEK.....	44
7 LITERATURA.....	46

1 UVOD

Občine kot temeljne samoupravne skupnosti imajo velik vpliv na kakovost življenja občanov. Prebivalci določene občine svoje interese in pričakovanja najlaže izražamo na lokalnih volitvah, kjer izberemo oblast, ki naj bi te naše interese in pričakovanja tudi izpolnila. Za vse to, pa občina potrebuje finance, s katerimi poskuša svojim občanom zagotoviti čim boljše življenje.

Sama sem odraščala v Občini Hrastnik in že od nekdaj me je zanimalo, kdo vse odloča o tem, za kaj bo občina porabila denar in kje ga sploh dobi, da lahko občanom zagotovi dostojno življenje.

Ker menim, da večina občin nima toliko lastnih sredstev, da bi delovale popolnoma samostojno, me je zanimalo, kolikšen delež ji mora dati država in kateri so dejavniki, ki vplivajo na višino državnih sredstev.

Diplomsko delo temelji na preučevanju financiranja lokalne skupnosti v Sloveniji in analizi proračuna Občine Hrastnik v obdobju od leta 2008 do leta 2010.

Funkcija občine je zadovoljevanje javnih potreb in financiranje lokalnih zadev javnega pomena na ravni lokalne skupnosti, kjer tržni mehanizmi ne delujejo. Občina mora svojim prebivalcem omogočiti dostop do teh dobrin po načelu lokalne pripadnosti in ne ekonomske moči (Ferfila 2007). Financiranje občin mora biti usklajeno z načelom sorazmernosti sredstev s pristožnostmi oziroma nalogami. Finančni sistem mora zagotoviti učinkovitost opravljanja občinskih nalog, pri čemer mora zagotavljati dovolj različnih virov, kar določa tudi Evropska listina lokalne samouprave – MELLIS (Ur. l. RS, št. 57/96).

Diplomsko delo je razdeljeno na šest poglavij.

Prvo poglavje predstavlja uvodni del.

V drugem poglavju sem predstavila cilje raziskovanja, hipoteze za preverjanje zastavljenih ciljev ter metode in tehnike, ki sem jih uporabila in s katerimi bom zastavljene hipoteze tudi preverila.

V tretjem poglavju sem predstavila pojme, ki so v nalogi največkrat uporabljeni. Hkrati je to poglavje, ki nam je za razumevanje nadaljnje analize tudi najbolj v pomoč. Kot osnovne in ključne pojme sem opisala pojme *lokalna skupnost*, *lokalna samouprava*, *občina* in *proračun*.

Četrto poglavje vsebuje opis Občine Hrastnik: kratek zgodovinski opis in nekaj podatkov, ki so za diplomsko delo pomembni.

V petem poglavju je predstavljen proračun Občine Hrastnik. V njem so podrobno prikazane posamezne proračunske postavke za leta 2008, 2009 in 2010 ter tudi primerjalna analiza za ta leta. Za primerjavo sem uporabila podatke iz zaključnih računov Občine Hrastnik.

Zadnje, šesto poglavje pa predstavlja zaključek, kjer sem zapisala ugotovitve ter obrazložitev odločitve o zastavljeni hipotezi.

2 METODOLOŠKI DEL

2.1 CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Osnovni namen decentralizacije je doseganje višjih narodnogospodarskih koristi, saj se z oblikovanjem več ravni odločanja, delovanja bolj približamo dejanskim potrebam okolja. Fiskalni federalizem hkrati pomeni tudi eno izmed dobrin na višjem nivoju. Temelj za doseg tega cilja je pravilna vertikalna davčna struktura, ki decentraliziranim enotam omogoča dovolj veliko stopnjo avtonomnosti (Oplotnik v Bole in Jere 2003, 62).

Šmidovnik (v Bole in Jere 2003, 62) nadaljuje s tezo, da financiranje lokalnih skupnosti predstavlja eno izmed temeljnih vprašanj decentralizacije. Zadostni finančni viri in predvsem pravilna vertikalna fiskalna struktura sta bistveni komponenti učinkovitega in kvalitetnega delovanja občin, ter glavna dejavnika pri doseganju smisla decentralizacije. Od tega je odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne skupnosti, kar je eden osnovnih elementov samoupravnosti.

Glede na navedeno, so cilji diplomske naloge naslednji:

- predstaviti pojme, ki so pomembni za razumevanje proračunskega financiranja občin;
- pokazati, kako se je proračun Občine Hrastnik skozi leta oblikoval;
- predstaviti proračun Občine Hrastnik v triletnem obdobju;
- analizirati realizirane prihodke in odhodke v izbranem obdobju;

- ugotoviti, v kolikšni meri je Občina Hrastnik sposobna sama financirati potrebe svojih občanov in koliko finančnih sredstev dobi od države, se pravi, kolikšna je njena stopnja samostojnosti;
- ugotoviti, kolikšen delež finančnih prihodkov predstavlja dohodnina.

2.2 HIPOTEZA

Zadostni lastni finančni viri občine so bistvena komponenta učinkovitega in kakovostnega delovanja lokalnih skupnosti, od njih pa je odvisna tudi stopnja dejanske samostojnosti lokalne skupnosti.

Oprelitev pojma finančna samostojnost občine najdemo tudi v *Revizijskem poročilu* Računskega sodišča, ki pravi:

»Finančna samostojnost občin pomeni, da občina potrebuje za financiranje obveznih nalog občine enako ali manj sredstev, kot znaša del dohodnine njenih prebivalcev, namenjen financiranju občin, to je 54 odstotkov vse dohodnine. Finančna samostojnost občin nam torej pomeni, da občina ne prejema solidarnostne izravnave, ki presega sredstva, ki jih občina nameni solidarnostni izravnavi iz dohodnine njenih prebivalcev ali finančne izravnave iz državnega proračuna« (Revizijsko poročilo Računskega sodišča 2012, 51).

Ker me je zanimalo, kolikšna je stopnja samostojnosti Občine Hrastnik, sem postavila prvo hipotezo, ki se glasi:

H1: *Občina Hrastnik ima zadosti lastnih finančnih sredstev, zato lahko rečemo, da ima visoko stopnjo samostojnosti in za zadovoljevanje javnih potreb oziroma potreb svojih občanov v manjši meri izkorišča možnost finančne izravnave države.*

Druga hipoteza se nanaša na analizo proračuna Občine Hrastnik, in sicer na njene prihodke.

H2: *Višina finančnih sredstev, ki jih Občina Hrastnik pridobi z dohodnino, predstavlja njihov glavni vir dohodkov.*

Preverjanju prve hipoteze je namenjen del petega poglavja, v katerem so prikazani prihodki in odhodki Občine Hrastnik ter potrebo po finančni izravnavi v obravnavanih letih.

Tudi drugo hipotezo preverjamo v petem poglavju, in sicer v delu, ki se nanaša na davčne prihodke Občine Hrastnik, kjer ugotovimo tudi delež prihodkov iz naslova dohodnine.

2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Za dosego zastavljenih ciljev in preverjanje hipotez sem raziskovalne metode in tehnike izbrala na način, ki se mi je zdel najprimernejši za pridobivanje potrebnih podatkov. Uporabila sem metodo analize sekundarnih virov. S to tehniko sem pregledala literaturo o lokalni samoupravi, lokalni skupnosti, občinah, proračunu in bilancah. Poleg tega sem pregledala še druge dokumente, analize in raziskave povezane s proračunskim financiranjem občin v Sloveniji. Ta metoda nam omogoča razjasnitev teoretskega ozadja izbrane teme, prav tako pa omogoča vpogled v dela drugih avtorjev, ki so se ukvarjali s podobnimi temami.

Pri preverjanju hipoteze sem upoštevala tudi 9. člen MELLIS-a, ki v glavnem govori o tem, da lahko lokalne skupnosti svoje naloge učinkovito izvajajo, le če imajo ustrezna finančna sredstva in če lahko z njimi prosto razpolagajo.

V analizo proračuna sem vključila še metodo analize primarnih virov. Preučila sem Ustavo Republike Slovenije, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah ter Zakon o financiranju občin.

Uporabila sem tudi metodo analize objektivnih podatkov, s katero sem analizirala bilance stanja Občine Hrastnik in njene zaključne račune za leta 2008, 2009 in 2010.

3 OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

3.1 LOKALNA SKUPNOST

Da o lokalni skupnosti sploh lahko govorimo, morajo obstajati bistveni elementi:

- določeno ozemlje oz. teritorij: za lokalno skupnost je ena ključnih sestavin povezanosti ljudi na določenem geografskem prostoru. Lokalna skupnost ima svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna. Skupnost lahko obstaja na zelo majhnem ali zelo velikem prostoru;
- ljudje oz. prebivalci: gre za ljudi, ki prebivajo na tem ozemlju, v skupnost pa jih povezujejo potrebe;
- potrebe: potrebe se razlikujejo na podeželju in v mestu;
- zadovoljevanje teh potreb: v obeh primerih (na podeželju in v mestu) so za zadovoljevanje teh potreb potrebne določene dejavnosti;
- dejavnosti: izvajanje le-teh pa je pogoj za nastanek določene organizacijske strukture. Ta nastane neodvisno od njene institucionalizacije, torej neodvisno od tega ali jo država prizna ali ne;
- zadnji element pa je zavest ljudi, da pripadajo lokalni skupnosti (Vlaj 1998, 17).

Vsi ti elementi veljajo za vse teritorialne skupnosti: lokalno, nacionalno in nadnacionalno, zato sami po sebi ne povedo veliko. Povedo nam le to, da se vsak od njih pojavlja v neizmerni raznolikosti po obsegu, vsebini in obliki (Vlaj 1998, 18). Za izhodišče moramo postaviti tisto teritorialno družbeno skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene potrebe prebivalcev, ki jih je možno reševati le na skupen način. Pri lokalni skupnosti imamo tako opravka z najožjo teritorialno oz. elementarno skupnostjo ljudi (Šmidovnik 1995, 18).

Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. In čeprav obstaja ne glede na to, če jo na tak ali drugačen način priznava država, pa ne more delovati kot pravni subjekt, dokler ji takšne subjektivitete ne podeli zakonodajalec oz. država. *»Lokalna skupnost pridobi samoupravni status šele tedaj, ko ji ga prizna zakonodajalec. Zakon določi območje občine kot teritorialne enote ter ji prizna pravno subjektiviteto. Tako občina postane oseba javnega prava«* (Virant 2004, 165).

3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je lokalna skupnost s statusom samouprave, torej pomeni več kot lokalna skupnost. Šmidovnik (1995) pravi, da je lokalna skupnost zgolj nosilec lokalne samouprave, je njen subjekt. Lokalna samouprava pa je pravno-sistemska institucija, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti, ki se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije (Šmidovnik 1995, 27).

Vlaj (2004, 7) ugotavlja, da je uresničevanje lokalne samouprave zahtevna naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, kar pomeni tudi ureditev finančnih in lastninskih rokov in razmerij med obema ravnema. Prava vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti, saj z delitvijo med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast centra oz. države omejena tako, da je manj možnosti za zlorabo te oblasti.

Lokalna samouprava ni sama sebi namen. Namenjena je ljudem in reševanju njihovih potreb. Sodobna lokalna samouprava zagotavlja zlasti javne službe, kot so oskrba z elektriko, plinom, vodo, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr., ter zagotavlja demokratični nadzor in vpliv lokalne skupnosti na te službe. Zagotavlja naprave in objekte, stanovanja, zdravstvene prostore, domove za ostarele, predšolske šole, šole itd. Prav tako naj bi lokalne skupnosti bolj skrbele za varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest in napredek pri zagotavljanju možnosti za usposabljanje državljanov. Uveljavlja dejavnost za krepitev lokalne identitete in krepí sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in državljani in lokalno oblastjo. Za demokratičnost neke države je bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah, to je v lokalnih skupnostih (Vlaj 2004, 9).

3.3 OBČINA

»Občina je samoupravna lokalna skupnost. Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine« (Ustava Republike Slovenije, 139. čl.).

Vlaj (2004, 18) opredeli občino kot naravno življenjsko skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanj je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se odlikujejo tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti.

V Zakonu o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) je določeno, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev, zaradi geografskih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, pa jih sme izjemoma imeti tudi manj (ZLS, 13. a čl.).

13. člen ZLS pravi, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Zagotoviti mora naslednje pogoje: osemletno šolanje, primarno zdravstveno varstvo občanov, preskrbo z življenjskimi potrebščinami, komunalno opremljenost, poštna storitve, finančne storitve hranilnice ali banke, knjižnico, prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (ZLS, 13. čl.). Če so ti pogoji zagotovljeni, se šteje, »da je občina na svojem območju sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom« (ZLS, 13. čl.).

Po Zakonu o lokalni samoupravi opravlja občina naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno, turistično, kulturno in druge dejavnosti;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;

- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti in rekreacijske in druge javne površine;
- opravlja nadzor nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno – redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

3.4 PRORAČUN

Proračun je posebni pravni akt, ki se sprejme v predstavniškem organu. S proračunom se predvidijo prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za določeno časovno obdobje. Proračun velja v sodobnih državah za temeljni instrument financiranja javnih izdatkov (Grad in Kaučič 2003).

Proračun izkazuje vse prihodke in odhodke v polnem obsegu. Sestavo, pripravo, izvrševanje ter naknadno kontrolo proračuna ureja Zakon o javnih financah. S tem zakonom se v Sloveniji ureja tudi upravljanje s premoženjem države in občin, njihovo zadolževanje, poroštvo države oz. občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor (Grad in Kaučič 2003, 365).

Žibert (1993) navede proračunska načela, ki veljajo za proračun:

- načelo proračunske enotnosti, kar pomeni, da morajo biti vsi prihodki in odhodki zajeti v enem samem splošnem aktu;
- načelo proračunske popolnosti, kar pomeni, da morajo biti vsi zneski prihodkov in odhodkov določeni v kosmatih zneskih;

- načelo proračunske preglednosti, ki zahteva določeno mero specifičnosti sredstev proračuna. V skladu s tem delimo proračun na splošni in posebni del. V splošnem delu razlikujemo normativni del in bilanco proračuna.

a) Normativni del obsega:

- navedbo obdobja, za katero se proračun sprejema;
- podatke o skupno predvidenih dohodkih in izdatkih;
- določbe o ukrepih za izvrševanje in ohranitev njegovega formalnega ravnotežja;
- določbe o tekoči proračunski rezervi kot nerazporejenem delu javnih odhodkov;
- norme o načinu razporejanja proračunskih sredstev.

b) posebni del proračuna obsega:

- v okviru bilance dohodkov in splošnega razporeda izdatkov proračuna, podrobnejšo razporeditev izdatkov po nosilcih in neposrednih uporabnikih sredstev ter po natančnejših namenih, za katere se uporabljajo razporejeni dohodki;
- načelo predhodne potrditve, pomeni, da se lahko začne proračun izvrševati šele, ko je potrjen s strani predstavniškega organa;
- načelo javnosti je pomembno politično načelo, ki pomeni, da je proračun javen;
- načelo proračunskega ravnotežja, pomeni, da naj bi bil proračun uravnotežen, torej naj bi bili proračunski izdatki enaki proračunskim odhodkom;
- načelo periodičnosti proračuna, kar z drugim izrazom imenujemo enoletnost proračuna;
- načelo proračunske stvarnosti, tu gre za načrtovanje proračunskih prihodkov in odhodkov.

Ta načela veljajo tako za državni proračun kot tudi za lokalni proračun. Občine posedujejo, pridobivajo in razpolagajo z vsemi vrstami premoženja, ustanavljajo in vodijo javna in druga podjetja ter v okviru javnih financ določajo svoj proračun; za njihovo sestavo, vsebino in obliko veljajo smiselno enake določbe kot za državni proračun (Čok in drugi 2007).

Vse prihodke in izdatke morajo občine zajeti v proračunu, za njegovo izvrševanje je pristojen župan (Čok in drugi 2007).

3.4.1 POSTOPEK PRIPRAVE IN SPREJEMA PRORAČUNA

Proračunski memorandum sprejme vlada praviloma v aprilu, nato pa minister za finance obvesti občine o temeljnih makroekonomskih izhodiščih za pripravo državnega in občinskih proračunov (Milunovič v Vlaj 2000, 61).

Milunovičeva (v Vlaj 2000, 62) naprej natančno opiše celoten postopek sprejemanja občinskega proračuna, ki poteka približno tako:

- po prejemu izhodišč za državni proračun za finance pristojni organ občinske uprave posreduje neposrednim uporabnikom navodilo o pripravi proračuna;
- neposredni uporabniki občinskega proračuna so občinski organi ali organizacije ter občinska uprava;
- način in roke za dostavo podatkov in za pripravo finančnega načrta posrednih uporabnikov predpiše župan;
- župan predpiše roke in način za predložitev predlogov načrtov delovnih mest;
- načrt delovnih mest neposrednih uporabnikov sprejme župan;
- župan in organi, pristojni za pripravo, morajo uskladiti predlog načrta delovnih mest s predlogom proračuna;
- župan sprejme načrt delovnih mest neposrednih uporabnikov v 30 dneh po uveljavitvi proračuna in ta mora biti usklajen s proračunom;
- župan predpiše roke in način za pripravo in predložitev predlogov načrtov nabav;
- načrt nabav neposrednih uporabnikov sprejme župan;
- organi, pristojni za pripravo oziroma sprejem, morajo uskladiti predloge načrtov nabave s proračunom;
- župan določi nosilca (predlagatelja) skupnih razvojnih programov;
- vlada predloži državnemu zboru predlog državnega proračuna;
- župan predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru;
- občinski svet mora sprejeti občinski proračun v roku, ki omogoča uveljavitev pred 1.1. naslednjega leta oz. leta, na katerega se proračun nanaša;

- postopke za sprejem občinskega proračuna natančneje uredi občinski svet s poslovníkom;
- obvezne omejitve pri sprejemanju proračuna: predlogi za povečanje prejemkov proračuna ali zmanjšanje drugih izdatkov v isti višini, s tem da ne smejo biti v breme proračunske rezervacije ali v breme dodatnega zadolževanja;
- 30 dni po sprejetju občinskega proračuna ga župan predloži ministrstvu za finance.

3.4.2 ZAČASNO FINANCIRANJE

Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, se financiranje nalog občine začasno nadaljuje na osnovi proračuna preteklega leta (Milunovič v Vlaj 2000, 62).

Odločitev o začasnem financiranju za 3 mesece sprejme župan. O tem obvesti občinski svet in nadzorni odbor ter objavi akt v uradnem glasilu. Začasno financiranje se lahko podaljša s sklepom občinskega sveta na predlog župana. Financiranje nalog občine se nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto za iste programe kot v preteklem letu. V obdobju začasnega financiranja neposredni uporabniki ne smejo povečati števila zaposlenih glede na stanje 31. decembra preteklega leta. V obdobju začasnega financiranja se smejo uporabiti sredstva sorazmerno višini porabe v enakem obdobju preteklega leta (Milunovič v Vlaj 2000, 63).

3.4.3 IZVRŠEVANJE OBČINSKEGA PRORAČUNA

9. člen Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO) pravi, da je za izvrševanje proračuna odgovoren župan občine, ki pa za to lahko pooblasti tudi druge osebe (ZFO, 19. čl.).

3.4.4 POSEBNOSTI PRI IZVRŠEVANJU OBČINSKEGA PRORAČUNA

Posebnosti izvrševanja občinskega proračuna so postopki, ki niso prisotni v vsakoletnem izvrševanju proračuna. Te posebnosti so:

- začasno zadrževanje izvrševanja proračuna in rebalans proračuna;

- začasno financiranje;
- namenski prejemki in izdatki proračuna;
- proračunska rezerva;
- prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let;
- splošna proračunska rezervacija;
- zaključni račun proračuna.

3.4.5 NEPRAVILNOSTI PRI IZVRŠEVANJU PRORAČUNA:

Nepravilnosti, ki so jih ugotavljali revizorji računskega sodišča pri revidiranju poslovanja občin v več letih, je Martinec (1999, 154) strnila v naslednje skupine:

- poslovne knjige in računovodski izkazi;
- izvajanje proračuna;
- investicije;
- prejemki;
- izplačila funkcionarjem in delavcem občinske uprave;
- druge nepravilnosti.

3.5 FINANCIRANJE OBČIN

Sistemski okvir financiranja občin v Sloveniji opredeljujejo:

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

Sistem financiranja občin mora opredeliti take vrste in obseg finančnih virov, da bodo le-ti v sorazmerju s pristojnostmi in nalogami, ki so poverjeni določeni ravni lokalne samouprave glede na vrsto in obseg nalog, ki so tej ravni poverjeni v izvajanje, ter izravnati razlike z dodatnimi sredstvi države (Vlaj 1998). Zasnova sistema financiranja občin v Sloveniji sledi mednarodnim usmeritvam in ureditvam v drugih razvitih državah. Osnove financiranja občin so podane z Ustavo Republike Slovenije in Zakonom o lokalni samoupravi. Kot temeljno izhodišče Ustava in zakon postavljata financiranje iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše razvitosti z lastnimi viri ne morejo v celoti zagotoviti z zakonom določenih nalog, zagotavlja potrebna dodatna sredstva država. Za financiranje svojih nalog lahko občine sredstva pridobijo tudi z zadolževanjem (Haček 2009, 177).

Po zakonu o lokalni samoupravi je občina oseba javnega prava s pravico posedovanja, pridobivanja in razpolaganja z vsemi vrstami premoženja. Nova občina torej avtonomno skrbi za vse lokalne zadeve skupnega oz. javnega pomena in skladno s tem ureja javne službe za lokalno prebivalstvo. Premoženje občine po tem zakonu sestavljajo nepremičnine in premičnine, ki so v lasti občine ter denarna sredstva in pravice. Občina je pravna oseba, ki ima pravico posedovanja in pridobivanja ter razpolaganja z vsemi vrstami premoženja (Uradni list RS, 72/93).

142. člen ustave RS določa: »Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna denarna sredstva«

Zakon o financiranju občin določa, da se lokalne zadeve javnega pomena financirajo iz lastnih virov občine, sredstev države in iz zadolžitev. Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od občinskega premoženja.

Med lastne davčne vire financiranja občine spadajo prihodki občinskega proračuna od (ZFO-1, 6. čl):

- Davek na nepremičnine,
- Davek na plovila,
- Davek na promet nepremičnin,
- Davek na dediščine in darila,
- Davek na dobitke od klasičnih iger na srečo,

- Drugih davkov, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

Drugi lastni viri financiranja občine so po Zakonu o financiranju občin (ZFO-1, 7. čl): prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ki urejajo posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona. Navedeni prihodki pripadajo občini v višini, ki je določena v aktu o njihovi uvedbi. Prihodki občine so tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije.

Odstopljivi viri, ki se štejejo za lastne vire financiranja občin, zajemajo prihodke 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. Davki in obseg prihodkov iz davkov, ki se odtopijo občinam v višini, ki se določi z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (ZFO-1, 8. čl).

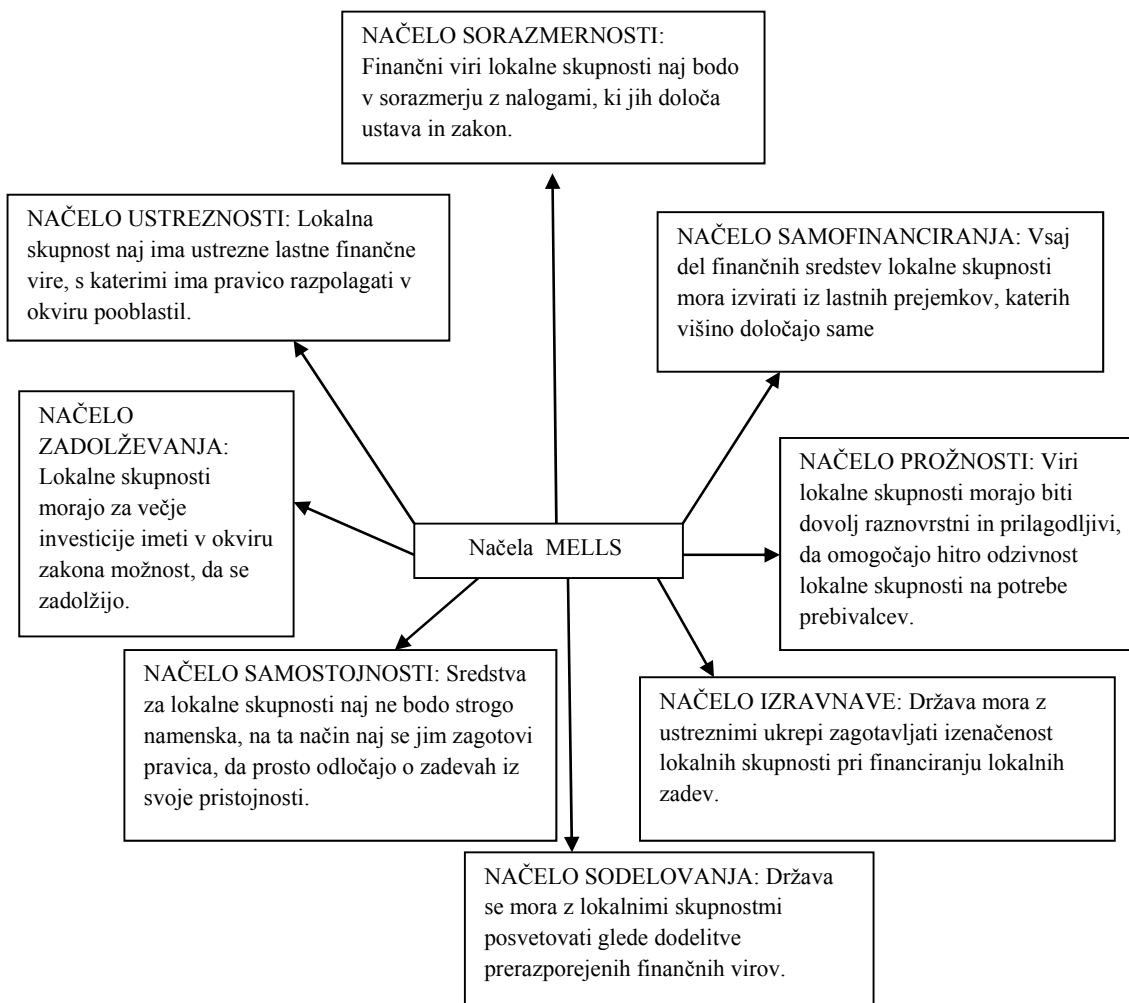
3.6 FINANČNA AVTONOMIJA OBČINE

Pernek (1997) opredeljuje finančno avtonomijo kot na podlagi zakona izdano pooblastilo posameznim subjektom javnega financiranja, da lahko zbrana javna finančna sredstva samostojno razporejajo glede na splošne potrebe (Pernek 1997). Finančno suverenost Jelčič (1998) deli na pravico določanja davčnih virov in vrste davščin, pravico razpolaganja z vsemi javnimi prihodki in pravico odmere in pobiranja davkov v lokalnih skupnostih.

Stopnja finančne suverenosti občin pove, koliko ima občina lastnih prihodkov neodvisno od države (Lavtar 2005). Vlaj (2004) pravi, da občine izkazujejo večjo finančno avtonomnost, če imajo možnost predpisovati dajatve tako po viru kot po predmetu obdavčitve in davčni stopnji ter odločati o porabi svojih javnih prihodkov, v nasprotnem je občina le izvršiteljica nalog, ki se nanjo prenašajo z države.

Babič (1996) pa pravi, da zadostna stopnja finančne samostojnosti občin omogoča delovanje v skladu s potrebami njihovih prebivalcev, ki se odraža v odločanju o prihodkih proračuna, državnih pomočeh in porabi javnih prihodkov.

Klemenc (2005) meni, da je lokalna samouprava lahko le navidezna, če nima finančne samostojnosti in dovolj finančnih virov. Tako stališče zagovarja tudi Evropska listina lokalne samouprave - MELLs in sicer z osmimi načeli, ki jih opredeli v 9. členu, s katerim pokaže tudi to, da je za izvajanje lokalne samouprave nujno tudi njeno ustrezno financiranje. Z ratifikacijo te listine se je tudi Slovenija zavezala k spoštovanju teh načel, ki so:



Vir: MELLs, 9. Člen (Ur. l. RS, št. 57/96) (lasten prikaz)

Vlaj (1998, 312) obrazloži, da MELLs omogoča večjo finančno samostojnost skupnostim, s tem, ko določa njihovo upravičenost do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi lokalne oblasti tudi prosto razpolagajo in svobodno določajo prednosti porabe. Pravi tudi, da je namen listine

naložiti lokalnim oblastem odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati. Zato ta listina uveljavlja tudi pomembno pravilo, da morajo biti zadeve, ki ne zahtevajo obravnave znotraj večjega ozemlja poverjene najnižji lokalni ravni oblasti – načelo subsidiarnosti.

3.7 FINANČNA IZRAVNAVA DRŽAVE

Občinam, ki zaradi slabše razvitosti nimajo dovolj sredstev, da bi zagotovile izvajanje z zakonom opredeljenih nujnih nalog, zagotovi potrebna dodatna sredstva država (Milunovič v Vlaj 2001, 89). Ta znesek sredstev, ki jih občina dobi iz državnega proračuna se imenuje finančna izravnava. V Zakonu o financiranju občin (ZFO) je finančna izravnava opredeljena kot obseg sredstev, s katerim občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog.

Pozitivna stran finančne izravnave je v popravku razlik razpoložljivih prihodkov posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena, ki bi se sicer morala izenačiti s sistemom neposrednih dotacij šibkejšim občinam. Ali pa bi morale revnejše občine predpisati višje dajatve zato, da bi lahko zagotavljale enako raven javnega standarda kot bogatejše (Milunovič v Vlaj 2001, 89).

Znesek finančne izravnave ugotovi Ministrstvo za finance, po sprejetju državnega proračuna, in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnava dodeljena, ter objavi na svoji spletni strani (ZFO-1, 15. čl).

Božičeva (2006) pravi, da finančna izravnava demotivira nesamostojne občine za pridobivanje lastnih virov, saj kakršnokoli povečanje lastnih prihodkov pomeni zmanjšanje finančne izravnave, prav tako predstavlja motiv za drobljenje in nastajanje novih občin.

3.8 PRIMERNA PORABA OBČINE, GLAVARINA IN DOHODNINA

Način izračuna primerne porabe občin opredeljuje 13. člen ZFO-1. Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za

financiranje z zakonom določenih nalog. Ugotovi jo Ministrstvo za finance po enačbi iz 13. člena ZFO-1.

Elementi, ki vplivajo na višino primerne porabe so:

- povprečnina;
- število prebivalcev občine;
- korekcijski faktorji (površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, prebivalci, mlajši od 15 let in prebivalci, starejši od 65 let).

Primerna poraba občine – P_{pi} , je izračunana kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine (P) in števila prebivalcev občine (O_i):

$$P_{Pi} = (0,61 + 0,13C_i + 0,06P_i + 0,16M_i + 0,04S_i) * P * O_i$$

P - Povprečnina predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Na podlagi 1.člena ZFO-1, s tem da dogovor z reprezentativnima združenjema občin ni bil sklenjen, in uredbe iz 12.člena ZFO-1 jo izračuna Ministrstvo za finance, določi pa državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

O_i - Število prebivalcev se upošteva po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije, in sicer se zajemajo državljani RS s stalnim prebivališčem v RS in tujci z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v RS, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče v RS.

C_i – Razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v občini.

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 celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine.

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

Ta člen dopolnjuje 13. a člen ZFO-1A, ki pravi, da je primeren obseg sredstev merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe, ki ga izračuna ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi:

$$\mathbf{Pos = Oi * Po * (0,3 + 0,7 * Iro)}$$

Pri tem je:

Pos – primeren obseg sredstev;

Oi – število prebivalcev v občini;

Po – povprečna primerna poraba na prebivalca v državi izračunana po enačbi $Po = SPP/O$, pri čemer je: SPP – skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto;

Iro – indeks raznolikosti občine, izračunan po enačbi:

$$\mathbf{Iro = Ppi / (Oi * Po)}$$

pri čemer je Pi – primerna poraba občine za posamezno proračunsko leto.

Primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe oziroma glavarina se izračuna na podlagi števila prebivalcev v občini, povprečne porabe na prebivalca v državi oz. glavarine na prebivalca in indeksa raznolikosti občine. Formulo za izračun glavarine določa Zakon o financiranju občin in sicer v 14. členu:

$$\mathbf{GI = SPP / O}$$

GI – glavarina na prebivalca v državi za posamezno proračunsko leto;

SPP – skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto;

O – število prebivalcev v državi.

Na podlagi kazalnikov Ministrstvo za finance za vsako občino izračuna primerno porabo in primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe. Občinam, pri katerih znesek potrebnega obsega sredstev za financiranje primerne porabe za več kot 15 odstotkov presega znesek izračunane primerne porabe, se za 50 odstotkov presežka zmanjša ugotovljeni primerni obseg sredstev za financiranje primerne porabe (ZFO-1, 13. a čl.).

Občine prejmejo 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom, in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin. Občine prejmejo 70 odstotkov od prihodkov dohodnine, namenjenih občinam, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine, ki se všttevajo v letno davčno osnovo (ZFO-1, 38. čl). Preostanek sredstev dohodnine, namenjene občinam in presežek prihodkov občin, ki presega njen primerni obseg sredstev, se nameni za solidarnostno in dodatno solidarnostno izravnavo. Če posamezna občina iz dohodnine ne pridobi dovolj sredstev za financiranje primerne porabe je upravičena do sredstev solidarnostne izravnave do višin potrebnega obsega sredstev za financiranje primerne porabe in če je primerna poraba večja od potrebnega obsega sredstev za financiranje primerne porabe, za to razliko še sredstva dodatne solidarnostne izravnave (ZFO-1, 14. čl). Če je sredstev za financiranje solidarnostne in dodatne solidarnostne izravnave premalo, da bi vse občine lahko financirale primerno porabo, se razlika v obliki finančne izravnave pokrije iz sredstev državnega proračuna. Posamezne občine torej dobijo sredstva dohodnine v vrednosti primerne porabe ali primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, odvisno od tega, kateri je večji (Revizijsko poročilo Računskega sodišča 2012, 52).

3.9 ZADOLŽEVANJE

Občina se lahko zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance.

10. člen Zakona o financiranju občin (ZFO-1) pravi:

Občina se v tekočem proračunskem letu 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 če 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.

Ne glede na omejitve 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 (Zakon o financiranju občin, 10. čl.).

4 PRORAČUN OBČINE HRASTNIK

4.1 PREDSTAVITEV OBČINE HRASTNIK

Hrastnik je industrijsko in rudarsko mesto v Zasavju. Naselje je razpotegnjeno v dolini potoka Boben in na pobočjih nad njim. Dolino z vseh strani obdajajo strma pobočja: zahodno od potoka se dviga Žrebljev hrib (721 m) in Poklon (518 m), na drugi strani pa Jlenca (797 m) in Hrastniški hrib (556 m) s prevalom Blate. Kraj je s sosednjimi Trbovljami povezan s cesto preko Ojstrškega prevala (529 m) in zasavsko cesto, ki se nadaljuje proti Ljubljani in Zidanemu mostu (Enciklopedija Wikipedija 2012).

Ime Hrastnik izvira iz besede hrast. Ti kraji so bili namreč bogati s hrastovimi gozdovi. To značilnost kraja zajema tudi hrastniški grb, kjer hrast simbolizira svetlo prihodnost in nadaljnji razvoj kraja, ki je zrastle na črnih tleh (rudarstvo). Rudarstvo, ki je bilo nekoč gonilna sila kraja, je ustvarjalo pogoje za razvoj steklarske, kemične in druge industrije, nekoliko manj pa domačo obrt, ki je v tem kraju skoraj zamrla (Ivančič Lebar 2000).

Hrastniku je bil status mesta kljub hitremu razvoju in rasti dodeljen leta 1952, istočasno kot Trbovlju in Zagorju. Kraj je z Občino Trbovlje povezan z zasavsko cesto proti Ljubljani, prek Ojstrškega prevala ter naselja Čeče, ki meji na obe občini. Po desnem bregu reke Save pelje cesta skozi naselje Podkraj, mimo nove tovarne steklarne v Radeče, po levem bregu pa v Zidani most. Iz Hrastnika se proti vzhodu lahko peljete skozi drugo največje naselje v Občini Dol pri Hrastniku v Rimske Toplice proti Celju oz. Zidanemu Mostu (Občina Hrastnik 2012, 11. April).

Po podatkih Statističnega urada Slovenije je bilo leta 2008 v Občini Hrastnik 10.107 prebivalcev (Statistični Urad RS 2008).

5 ANALIZA PRORAČUNA OBČINE HRASTNIK

5.1 PRIHODKI IN ODHODKI SKUPNO

Tabela 5.1: Prikaz razlike med prihodki in odhodki proračunov Občine Hrastnik v letih 2008, 2009 in 2010

	2008	2009	2010
Prihodki v €	8.269.426	12.214.128	10.992.486
Odhodki v €	8.450.641	12.648.277	10.954.346
Razlika med prihodki in odhodki v €	-181.215	-434.149	38.140

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

5.2 PRIHODKI OBČINE HRASTNIK

Tabela 5.2: Prihodki Občine Hrastnik za leto 2008, 2009 in 2010 po postavkah

	2008	2009	2010
Prihodki v €	8.269.426	12.214.128	10.992.486
Davčni prihodki	72,60	52,72	67,62
<i>Znesek v €</i>	6.002.867	6.439.132	7.432.576
Nedavčni prihodki	8,42	5,96	8,74
<i>Znesek v €</i>	695.985	727.906	961.317
Kapitalski prihodki	0,5	5,18	1,93
<i>Znesek v €</i>	41.706	632.374	212.625
Prejete donacije	0,45	0,67	0,47
<i>Znesek v €</i>	37.600	81.400	51.226
Transforni prihodki	18,03	35,47	21,24
<i>Znesek v €</i>	1.491.266	4.333.316	2.334.740

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

5.2.1 DAVČNI PRIHODKI

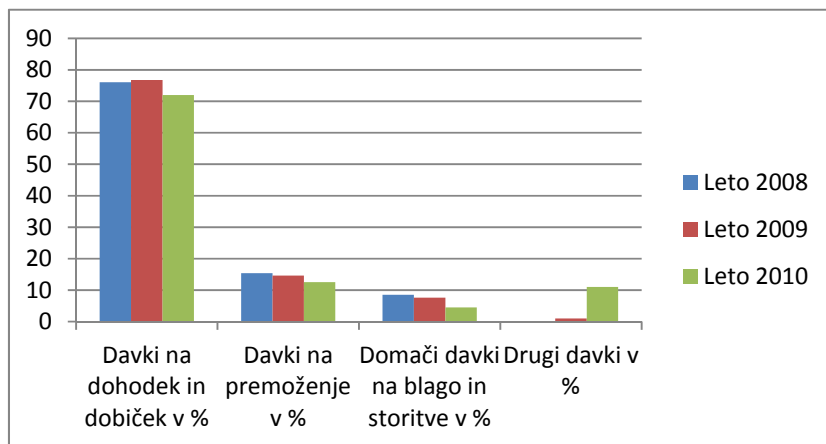
Davčne prihodke uvrščamo med tekoče prihodke in zajemajo vsa obvezna, nepovratna in nepoplačljiva sredstva v dobro računa. V to skupino vključujemo davke na dohodek in dobiček, davke na premoženje in domače davke na blago in storitve (Proračun Občine Hrastnik 2008).

Tabela 5.3: Davčni prihodki Občine Hrastnik za leto 2008, 2009 ter 2010

LETO	2008	2009	2010
Davčni prihodki v €	6.002.867	6.439.132	7.432.576
Davki na dohodek in dobiček v €	4.566.519	4.946.458	5.351.947
Davki na dohodek in dobiček v %	76,1	76,8	72,0
Davki na premoženje v €	925.608	943.373	931.468
Davki na premoženje v %	15,4	14,6	12,5
Domači davki na blago in storitve v €	510.741	488.359	332.112
Domači davki na blago in storitve v %	8,5	7,6	4,5
Drugi davki v €	0	60.942	817.048
Drugi davki v %	0	1	11

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

Graf 5.1: Davčni prihodki Občine Hrastnik za leto 2008, 2009 in 2010 v odstotkih



Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010 (lasten prikaz).

Vsi naštetih viri, ki spadajo pod davčne prihodke naj bi občinam zagotavljali potrebno likvidnost in s tem finančno neodvisnost od osrednje oblasti, vendar pa največkrat prihodki iz teh virov občinam ne omogočajo financiranja vseh lokalnih nalog, ki jih od njih zahtevajo lokalni prebivalci ali zakonodaja (Brezovnik in Oplotnik 2003).

Med **davke na dohodek in dobiček** sodi **dohodnina – odstopljeni vir občinam**.

Dohodnina je davek od dohodkov fizičnih oseb, z njo pa se obdavčujejo:

- Dohodek iz zaposlitve
- Dohodek iz dejavnosti
- Dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti
- Dohodek iz oddajanja premoženja v najem in iz prenosa premoženjske pravice
- Dohodek iz kapitala
- Drugi dohodki (Zakon o dohodnini, Ur. L. RS 1993, št. 71, 2. čl.).

Dohodnina je prihodek države, vendar pa Zakon o financiranju občin (ZFO-1) določa, da je del dohodnine vir financiranja občin. Merila za razdelitev dohodnine temeljijo na načelu

sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelom samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog.

V Poročilu Računskega sodišča (2012) je zapisano, da se je z uvedbo solidarnostne izravnave in dodatne solidarnostne izravnave v letu 2008 pričel pretok sredstev iz finančno samostojnih občin k finančno nesamostojnim občinam. S povečanjem deleža dohodnine, namenjenega občinam, se je navidezno povečala finančna samostojnost občin. Poleg tega se je z uveljavitvijo solidarnostnih izravnav zmanjšala potreba po dodatnih sredstvih iz državnega proračuna, pri tem pa so bila sredstva odvzeta finančno samostojnim občinam.

Iz Tabele 5.3 in Grafa 5.1 je razvidno, da Občina Hrastnik največ finančnih sredstev pridobi iz naslova davka na dohodek in dobiček, torej dohodnine. Leta 2008 je delež dohodnine znašal 76,1 odstotka, leta 2009 je bil 76,8 odstotkov in leta 2010 72,0 odstotkov.

Ta podatek potrди hipotezo 2, ki sem si jo zastavila na začetku naloge, saj sem pri pregledu davčnih prihodkov ugotovila, da največji delež prihodkov občina res dobi z dohodnino.

Med **davke na premoženje** sodijo:

- davki na nepremičnine (davki od premoženja od stavb..., nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča),
- davki na premičnine (davek od premoženja na posest plovil),
- davki na dediščine in darila,
- davki na promet nepremičnin (Proračun Občine Hrastnik 2009).

Z davki na premoženje je Občina Hrastnik v letu 2010 zbrala 931,468 evrov, kar je za 1,26 odstotka manj kot v letu 2009, ko je zbrala 943.373 evrov, kar je pa za 2,6 odstotka več kot v letu 2008, ko je zbrala 925.608 evrov.

Med **domače davke na blago in storitve** sodijo:

- davek na dobitke od iger na srečo,
- okoljske dajatve za onesnaževanje okolja (voda in odpadki),
- turistična taksa,

- pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest,
- ekološke takse (Proračun Občine Hrastnik 2009).

5.2.2 NEDAVČNI PRIHODKI

Nedavčni prihodki so druga pomembna skupina tekočih prihodkov in obsegajo vse nepovratne in nepoplačljive prihodke, ki niso uvrščeni v skupino davčnih prihodkov (Proračun Občine Hrastnik 2008).

Tabela 5.4: Nedavčni prihodki Občine Hrastnik za leta 2008, 2009 in 2010

	2008	2009	2010
Nedavčni prihodki v €	695.985,94	727.904,97	961.317,03
Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja	478.340	552.007,06	631.598,31
Takse in pristojbine	2.505	3.055,00	2.246,84
Globe in druge denarne kazni	850,00	4.363,15	6.100,00
Drugi nedavčni prihodki	214.072	168.479,70	321.371,88

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

Nedavčni prihodki se delijo na:

- udeležba na dobičku in dohodki od premoženja,

- takse in pristojbine,
- globe in druge denarne kazni,
- prihodki od prodaje blaga in storitev in
- drugi nedavčni prihodki.

Med **prihodke od udeležbe na dobičku in dohodke na premoženje** sodijo:

- prihodki od udeležbe na dobičku in dividend;
- prihodki od obresti;
- prihodki od premoženja (najemnine za poslovne prostore, najemnine za stanovanja, najemnine za stavbna zemljišča, prihodki iz naslova podeljenih koncesij, prihodki od zakupnin, drugi prihodki od premoženja) (Proračun Občine Hrastnik 2009).

Prihodke od premoženja tvorijo:

- najemnine za poslovne prostore;
- najemnine za stanovanja;
- prihodki od drugih najemnin;
- prihodki od zakupnin;
- prihodki iz naslova podeljenih koncesij.

Med **takse in pristojbine** sodijo upravne takse.

Med **globe in denarne kazni** sodijo globe in nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora.

Med **prihodke od prodaje blaga in storitev** sodijo prihodki od prodaje storitev

Med **druge nedavčne prihodke** sodijo:

- prihodki iz naslova refundacij stroškov upravnih prostorov,
- prihodki iz naslova refundacij stroškov poslovnih prostorov,
- prihodki od komunalnih prispevkov,
- drugi prihodki (druge refundacije, povrnitve stroškov tožb, sponzorstva,...)
- prispevki občanov za socialno varstvo,
- drugi izredni nedavčni prihodki (Proračun Občine Hrastnik 2008).

5.2.3 KAPITALSKI PRIHODKI

Babič (1996, 24) nam te prihodke opredeli kot prihodke od upravljanja oziroma prodaje občinskega premoženja. Dohodke od premoženja občin je mogoče uspešno pridobiti le na osnovi natančne ocene vrednosti tega premoženja, sprejetih premoženjskih bilanc občin ter urejenih premoženjsko – pravnih razmerij med občinami. Pojasni še, da ta vir zagotavlja najbolj samostojno odločanje občin, po drugi strani pa je najbolj odvisen od sposobnosti občinskih organov za upravljanje s premoženjem.

Kapitalski prihodki se delijo na:

- prihodke od prodaje osnovnih sredstev,
- prihodke od prodaje zemljišč in nematerialnega premoženja.

Tabela 5.5: Kapitalski prihodki Občine Hrastnik za leto 2008, 2009 in 2010

	2008	2009	2010
Kapitalski prihodki v €	41.706,87	632.373,95	212.625,58
Prihodki od prodaje osnovnih sredstev	0	535.800,00	134.415,33
Prihodki od prodaje zemljišč in neopredmetenih sredstev	41.707	96.573,95	78.210,25

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

Čebulj (1996, 5) meni, da ti dohodki nimajo velike teže v občinskih proračunih, da pa bodo sčasoma postali eden najpomembnejših virov financiranja javnih služb v občinah. Pojasni še, da

so v državah z razvito lokalno samoupravo (npr. Švedska in Švica) prav to dohodki sredstvo, s katerim stabilizirajo lokalne davke in cene javnih dobrin.

5.2.4 PRIHODKI OD PREJETIH DONACIJ

V skupino prejetih donacij se uvrščajo tiste vrste tekočih prihodkov in kapitalskih prihodkov, ki predstavljajo nepovratna plačila ter prostovoljna nakazila sredstev, prejeta iz domačih virov ali iz tujine (Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu 2008).

Med prejete donacije iz domačih virov sodijo:

- prispevki krajanov za infrastrukturne objekte,
- prispevki družb za infrastrukturne objekte.

Tabela 5.6: Prihodki Občine Hrastnik od prejetih donacij v letih 2008, 2009 in 2010

	2008	2009	2010
Prejete donacije v €	37.600,00	81.400,00	51.226,68

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

5.2.5 TRANSFERNI PRIHODKI

Kot je pojasnjeno v Proračunu Občine Hrastnik (2008), v to skupino prihodkov spadajo vsa sredstva, prejeta iz drugih javnofinančnih institucij (državnega proračuna, lokalnih proračunov). Ti prihodki niso izvorni javnofinančni prihodki. V strukturi vseh načrtovanih prihodkov v BPO predstavljajo transferni prihodki 6,66 odstotkov vseh prihodkov.

Med transferne prihodke iz drugih javnofinančnih institucij sodijo:

- prejeta sredstva iz državnega proračuna,

- prejeta sredstva iz proračunov drugih lokalnih skupnosti,
- požarna taksa.

Tabela 5.7: Transferni prihodki Občine Hrastnik za leto 2008, 2009 in 2010

	2008	2009	2010
Transferni prihodki v €	1.491.266	4.333.316	2.334.740
Transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij	210.052	770.132	421.218
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev EU	1.281.214	3.563.184	1.913.522

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

5.2.6 PRIMERJAVA PRIHODKOV OBČINE HRASTNIK V LETIH 2008, 2009 in 2010

V Tabeli 5.1 so prikazane razlike med prihodki in odhodki proračunov Občine Hrastnik za leta 2008, 2009 in 2010.

V Tabeli 5.2 so prikazane stopnje prihodkov Občine Hrastnik po postavkah. Iz te tabele je razvidno, da so prihodki leta 2009 v primerjavi z letom prej narasli, leta 2010 pa so v primerjavi z letom 2009 padli.

Če primerjamo leto 2009 z letom 2008, lahko opazimo, da je bilo leta 2009 davčnih prihodkov za skoraj 20 odstotkov manj kakor leta 2008, na drugi strani pa vidimo, da so se transferni prihodki skoraj podvojili. Opazimo lahko tudi zvišanje kapitalskih prihodkov, in sicer za 4,5 odstotka. Nedavčni prihodki so se leta 2009 glede na leto 2008 rahlo znižali, in sicer za 2,46 odstotka.

Razlog za višje transferne prihodke v letu 2009 je ta, da je Občina Hrastnik v tem letu prejela sredstva iz državnega proračuna, iz sredstev Evropske Unije za kohezijsko politiko in sicer za izgradnjo Centralne čistilne naprave (CČN) s kolektorskim sistemom.

Če pogledamo naprej, leto 2010, lahko vidimo, da so se davčni prihodki v primerjavi z letom 2009 zvišali, in sicer za 14,9 odstotka. Opazimo tudi razliko v kapitalskih prihodkih, ki so v primerjavi z letom prej za 3,25 odstotka nižji, prav tako so nižje prejete donacije, in sicer za 0,20 odstotka. Razlika je opazna tudi pri transfernih prihodkih, ki so v primerjavi z letom 2009 nižji za 14,23 odstotkov. Kot je obrazloženo v Zaključnem računu za leto 2009, je Občina Hrastnik prvotno načrtovala 12.747.011,00 evrov transfernih prihodkov, nato pa je, zaradi terminskega premika izvajanja projekta izgradnje II. faze deponije Unično v leto 2011, načrtovane prihodke znižala na 2.731.280,54 evrov, realizirala pa 2.334.740,00 evrov kot je razvidno iz Tabele 5.2.

5.3 ODHODKI

Proračunski odhodki se v skladu z veljavno Ekonomsko klasifikacijo javnih finančnih tokov (2001) delijo na štiri širše sklope, realizacija in struktura teh odhodkov pa je za leto 2008 naslednja:

- tekoči odhodki
- tekoči transferi
- investicijski odhodki
- investicijski transferi

5.3.1 ODHODKI PO POSTAVKAH ZA OBČINO HRASTNIK

Tabela 5.8: Odhodki Občine Hrastnik za leto 2008, 2009 in 2010

	2008	2009	2010
Odhodki skupaj	8.450.649	12.648.274,35	10.954.346,25
Tekoči odhodki	2.079.731	2.045.356,27	3.233.152,09
Tekoči transferi	2.807.416	3.068.592,46	3.188.254,41
Investicijski odhodki	2.986.189	7.138.058,78	4.228.307,23
Investicijski transferi	577.313	396.266,84	304.632,52

Vir: Proračun Občine Hrastnik po zaključnem računu za leta 2008, 2009 in 2010

5.3.2 TEKOČI ODHODKI

Zajemajo plačila, nastala zaradi stroškov dela, stroškov materiala in drugih izdatkov za blago in storitve. Vključujejo tudi manjše investicijske odhodke, ki so opredeljeni kot tekoči odhodki glede na računovodske predpise in sicer glede na njihovo vrednost ali življenjsko dobo, plačila obresti za servisiranje dolga ter sredstva izločena v rezerve (Ekonomska klasifikacija javno finančnih tokov 2001).

Po Ekonomski klasifikaciji javno finančnih tokov (2001) med tekoče odhodke štejemo:

➤ **Plače in druge izdatke zaposlenim**

Podskupina odhodkov za plače in drugi izdatki zaposlenim zajema plače in dodatke zaposlenim v Občinski upravi (splošni dodatki, dodatki za delo v posebnih pogojih), regres za letni dopust, povračila in nadomestila (prehrana med delom, prevoz na delo,...), sredstva za delovno uspešnost, nadurno delo, plače za delo po pogodbi in druge izdatke zaposlenim (jubilejne nagrade, odpravnine, solidarnostne pomoči).

➤ **Prispevke delodajalcev za socialno varnost**

Podskupina odhodkov za prispevke delodajalcev za zaposlene v občinski upravi zajema prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, za obvezno zdravstveno zavarovanje, za zaposlovanje in porodniški dopust ter premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbenke. Prispevki se plačujejo v višini 16, 10 odstotkov od bruto plač, pokojninske premije pa v skladu s številom zaposlenih in rastjo plač.

➤ **Izdatke za blago in storitve**

Podskupina odhodkov za izdatke za blago in storitve zajema vsa plačila materiala, drugega blaga in plačila vseh opravljenih storitev, ki jih občina pridobiva na trgu. Investicijske odhodke vključuje le, če so opredeljeni v skladu z računovodskimi pravili (vrednost pod 500 ECU in življenjska doba krajša od enega leta). Vsebuje naslednje izdatke: pisarniški material in storitve, posebni material in storitve, energija, voda, komunalne storitve in komunikacije, prevozni stroški in storitve, izdatki za službena potovanja, tekoče vzdrževanje (ceste, javne površine, stanovanja,...), najemnine in zakupnine, kazni in odškodnine in druge operativne odhodke.

Ti odhodki nastajajo na različnih proračunskih postavkah posebnega dela proračuna in ne predstavljajo stroškov delovanja občinske uprave.

➤ **Plačila domačih obresti**

Podskupina odhodkov plačila domačih obresti zajema plačila obresti na domači dolg.

➤ **Rezerve**

Podskupina odhodkov rezerve vključuje plačila, za katera plačniki v povračilo ne dobijo materiala ali storitve. Uporaba sredstev pri prejemniku mora biti tekoče ali splošne narave in ne kapitalske.

5.3.3 TEKOČI TRANSFERI

Skupina odhodkov tekoči transferi vključuje nakazila, za katera občina v povračilo ne dobi materiala ali storitve. Uporaba teh sredstev pri prejemniku pa mora biti tekoče ali splošne narave in ne kapitalske (v javnih zavodih, društvih, javnih podjetjih...). Iz tega naslova občina

zagotavlja sredstva za delovanje institucij in organizacij, pa tudi za zagotavljanje različnih potreb občanov, kar ji nalaga Ustava in področni zakoni (Proračun Občine Hrastnik 2008).

Kot je navedeno v proračunu Občine Hrastnik (2008), med to skupino odhodkov štejemo:

➤ **Subvencije**

Subvencije zajemajo transfere javnim in privatnim podjetjem ali zasebnikom, katerih prihodki ne pokrivajo odhodkov in jim država (in lokalna skupnost) zagotavlja finančno podporo. Gre za področje podjetništva in kmetijstva, sredstva pa se delijo na osnovi izvršenih javnih razpisov in prijav na te razpise.

➤ **Transfere posameznikom in gospodinjstvom**

Podskupina odhodkov transferi posameznikom in gospodinjstvom zajema vsa plačila, namenjena za tekočo porabo posameznikov ali gospodinjstev in predstavljajo splošen dodatek k družinskim dohodkom ali pa delno ali popolno nadomestilo posameznikom ali gospodinjstvom za posebne vrste izdatkov (npr. štipendije, plačilo vrta, družinski pomočnik, plačilo oskrbe v domovih za starejše, subvencije stanarin, regresiranje prevozov v šolo, šolske prehrane, darilo ob rojstvu otroka...).

➤ **Transfere neprofitnim organizacijam in ustanovam**

Neprofitne organizacije so javne ali privatne institucije, katerih cilj ni pridobivanje dobička (dobrodelne organizacije, verske organizacije, društva in druge neprofitne organizacije).

➤ **Druge tekoče domače transfere**

Ta skupina zajema tekoče transfere drugim ravnam države ter tekoče transfere v javne zavode in druge izvajalce javnih služb (v našem primeru za plače zaposlenih v KRC-u, knjižnici in šoli za šoferja ter 2. učiteljico v razredu ter materialne in druge stroške vseh zavodov, katerih ustanoviteljica je občina) (Proračun Občine Hrastnik 2008).

5.3.4 INVESTICIJSKI ODHODKI

Skupina odhodkov investicijski odhodki vključuje plačila, namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih ali neopredmetenih sredstev, premoženja, opreme, napeljav in vozil, kot tudi plačila za načrte, novogradnje, investicijsko vzdrževanje in obnovo zgradb in naprav. V to skupino spadajo nakup in gradnja osnovnih sredstev, prevoznih sredstev, opreme, drugih osnovnih sredstev, novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, investicijsko vzdrževanje in obnove, nakup zemljišč in naravnih bogastev, nakup nematerialnega premoženja, študije o izvedljivosti projektov in projektna dokumentacija, nakup blagovnih rezerv in intervencijskih zalog. Ta skupina predstavlja vsa investicijska vlaganja občine, katerih strošek nastane in se poravnava pri proračunu in ne v zavodih ipd. (Proračun Občine Hrastnik 2008).

5.3.5 INVESTICIJSKI TRANSFERI

Skupina odhodkov investicijski transferi vključuje izdatke, ki predstavljajo nepovratna sredstva, in so namenjeni plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev (npr. zavodi ali javna podjetja), to je za njihov nakup ali gradnjo osnovnih sredstev, nabavo opreme ali drugih opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev, za investicijsko vzdrževanje, obnove (Proračun Občine Hrastnik 2009).

Vsi odhodki na ekonomskih kontih izhajajo iz porabe sredstev na posebnem delu proračuna, kjer je vsak strošek evidentiran po ekonomski klasifikaciji in ima za izplačilo iz proračuna podlago na določeni proračunski postavki. Odstopanja realizacije stroškov po ekonomskih kontih od plana so posledica spremembe kontnega plana med letom ter tega, da pri proračunskih postavkah pri sestavljanju plana strokovni delavci včasih napačno določijo štirimestni konto, pri sami realizaciji stroškov pa je računovodska služba stroške dolžna evidentirati v skladu z ekonomsko klasifikacijo in računovodskimi predpisi (Proračun Občine Hrastnik 2008).

5.3.6 PRIMERJAVA ODHODKOV OBČINE HRASTNIK V LETIH 2008, 2009 IN 2010

Pri odhodkih, ki jih prikazuje Tabela 5.8 lahko opazimo, da so v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 višji. Največje razlike so v tekočih odhodkih in investicijskih odhodkih. Tekoči odhodki so za 8,44 odstotka nižji, investicijski odhodki pa so višji kar za 21,10 odstotka.

Iz Zaključnega računa za leto 2009 Občine Hrastnik je razvidno, da je bilo največ sredstev v tem letu porabljen za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije ter za študije o izvedljivosti projektov, projektno dokumentacijo in nadzor.

Leta 2010 so se tekoči odhodki v primerjavi z letom 2009 povečali za 13,34 odstotka, investicijski odhodki pa so se za 17,84 odstotka znižali.

Tekoči transferji so leta 2009 glede na leto 2008 padli, in sicer za 8,96 odstotka, leta 2010 pa so se glede na leto 2009 rahlo povečali, in sicer za 4,85 odstotka.

Pri investicijskih transferjih pa vidimo padanje višine sredstev glede na leto 2008, in sicer v letu 2009 za 3,7 odstotka, nato pa še za 0,35 odstotka v letu 2010.

5.4 RAČUN FINANCIRANJA

Račun financiranja Občine Hrastnik izkazuje zadolževanje in odplačevanje glavnih dolgov. Leta 2008 Občina Hrastnik ni načrtovala niti realizirala nobene zadolžitve.

Leta 2009 je Občina Hrastnik ob sprejetju proračuna načrtovala zadolžitev v višini 800.000,00 evrov, in sicer za izgradnjo Centralne čistilne naprave s kolektorskim sistemom v Hrastniku. Zadolžitev je bila po pridobitvi soglasja Ministrstva za finance tudi izpeljana.

V letu 2010 pa Občina Hrastnik zopet ni načrtovala niti realizirala nobene zadolžitve (Zaključni račun Občine Hrastnik; Ministrstvo za finance).

5.5 FINANČNA IZRAVNAVA OBČINE HRASTNIK V LETIH 2008, 2009 IN 2010

Finančna izravnava, kot jo določa Zakon o lokalni samoupravi, močno vpliva na finančno avtonomijo občin. Po mnenju Milunovičeve (2000, 183) ta zakon preveč omejuje možnosti občin za zadolževanje, s čimer se zmanjšujeta fleksibilnost in učinkovitost sistema financiranja lokalnih skupnosti. Občine pri zadolževanju niso samostojne, pač pa za odobritev najetja posojila potrebujejo soglasje ministra za finance. Te omejitve v Sloveniji izločajo možnost zadolževanja kot enega pomembnih virov financiranja nalog lokalnih skupnosti, ki jim zagotavlja tudi pomembno finančno avtonomijo (Milunovič, 2000, 183).

Tabela 5.9: Izračun finančne izravnave za Občino Hrastnik za leta 2008, 2009 in 2010

	Oi	PPi	Skupni prihodki	Razlika	Presežek	Finančna izravnava
2008	10.334	4.640.184	5.065.548	-425.364	425.364	0
2009	10.301	5.153.798	4.965.566	188.232	0	188.232
2010	10.260	5.258.119	5.369.151	-111.032	111.032	0

Vir: Ministrstvo za finance – Izračuni.

Oi – število prebivalcev

Ppi – primerna poraba občine

Občina Hrastnik je leta 2008 beležila presežek v višini 425.364 evrov, zato ni potrebovala finančne izravnave, kar je razvidno iz Tabele 5.9. Leta 2009 je imela Občina Hrastnik primanjkljaj v višini 188.232 evrov, zato ji je ta sredstva zagotovila država (Zaključni račun Občine Hrastnik; Ministrstvo za finance). V letu 2010 je Občina Hrastnik zopet beležila presežek (Tabela 5.9), zato tudi v tem letu ni potrebovala finančne izravnave. V tabelah, ki jih je objavilo Ministrstvo za finance, je razviden izračun finančne izravnave za vse občine, opazimo, da leta 2010 nobena občina ni prejela nobenih sredstev iz naslova finančne izravnave (Ministrstvo za

finance 2010). Ministrstvo za finance je v dopisu primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leti 2010 in 2011 obrazložilo, da za ti dve leti nobeni občini ne pripada finančna izravnava, ker se primerna poraba v celoti pokrije s prihodkom iz dohodnine in davčnih prihodkov (Ministrstvo za finance 2010). Ti podatki delno potrjujejo mojo hipotezo o tem, da ima Občina Hrastnik visoko stopnjo samostojnosti, saj v dveh obravnavanih letih od skupno treh ni potrebovala pomoči države, torej finančne izravnave.

6 ZAKLJUČEK

Kot pravi Šmidovnik (1995), ima lokalna skupnost zelo veliko opredelitev na področju znanstvenega preučevanja. Večina piscev tako ugotavlja, da so bistveni elementi lokalne skupnosti določen teritorij, ljudje, naseljeni na tem teritoriju, potrebe teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Lokalna samouprava pa pomeni več kot lokalna skupnost. Pri nas ta pojem pomeni pravico lokalnih skupnosti, da izpolnjujejo potrebe in rešujejo probleme v javnem interesu. Pri izpostavljanju problemov in tudi pri reševanju le-teh, lahko sodelujemo tudi mi, prebivalci določene lokalne skupnosti, ki ji pripadamo. Po Kerbeku je bistvo lokalne samouprave v tem, da opravlja določene zadeve tisti krog interesentov, ki se ga te zadeve neposredno tičejo (Kerbek v Šmidovnik 1995). Temeljna oblika lokalne samouprave pa je občina. Občina je območje, ki obsega neko naselje ali več naselij, ki imajo skupne interese in potrebe (Ustava Republike Slovenije, 139. čl.). Ustava Republike Slovenije določa tudi, da se občina financira iz lastnih virov, vendar je občinam, ki so slabše gospodarsko razvite in ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja nalog država dolžna v skladu z zakonsko določenimi merili in načeli zagotoviti dodatna sredstva (Ustava Republike Slovenije, 142. čl.).

Na podlagi vseh podatkov, ki sem jih zbrala med nastajanjem te diplomske naloge, lahko preverim, če sem dosegla cilje, ki sem si jih na začetku zastavila ter preverim hipoteze.

Menim, da sem zastavljene cilje dosegla, saj sem predstavila vse pojme, ki sem jih potrebovala in uporabila v diplomskem delu, analizirala sem proračun Občine Hrastnik ter preverila v

kolikšni meri je sposobna sama financirati potrebe svojih občanov. Ugotovila sem tudi delež dohodnine, kar je bil zelo pomemben podatek za preverjanje ene od hipotez.

Glede na prvo hipotezo, ki sem jo postavila, lahko rečem, da v dveh letih od treh Občina Hrastnik ni potrebovala finančne izravnave države, kar pomeni, da je finančno zelo samostojna. Poudariti pa moram, da je to lahko zgolj naključje in da bi za relevanten rezultat morali preveriti daljše obdobje, po mojem mnenju vsaj desetih let. Drugo hipotezo pa lahko potrdim, saj je iz podatkov, prikazanih s tabelami in tudi z grafom, lepo razvidno, da Občina Hrastnik največ finančnih sredstev dobi ravno iz dohodnine. Glede na podatek, da občine na višino dohodnine nimajo vpliva, saj je le-ta okvirno določena s strani države, tukaj opazimo pomanjkanje samostojnosti. Kot pravi Vlaj (1998), lastni davki in prispevki lahko za občino predstavljajo stalen in stabilen vir, vendar le če jih občine predpisujejo same, po lastno opredeljeni davčni osnovi z lastno davčno stopnjo. Ker so občine trenutno omejene s strani države, pa bi lahko povečali pomen davka na premoženje, ki je vir občinskega proračuna in bi s sredstvi iz tega naslova občina razpolagala sama. Tako bi lahko občine postale samostojnejše.

7 LITERATURA

Babič, Marjan. 1996. Stopnja samostojnosti slovenskih občin. *Denar: revija o davkih* 7: 16-18.

Bole, Velimir in Jere Žiga. 2003. *Financiranje in delovanje pokrajin, občin ter vzpostavitve modela finančne izravnave*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete.

Božič, Majda Dora in Klemenc Janez. 2006. *Nov model za financiranje občin v Republiki Sloveniji*. Maribor: Lex localis.

Brezovnik, Boštjan in Oplotnik Žan. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.

Čebulj, Janez. 1996. *Občinsko premoženje kot vir financiranja lokalnih zadev*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Čok, Mitja in Valentina Prevolnik Rupel, Tine Stanovnik, Andreja Cirman in Mojmir Mrak. 2007. *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Enciklopedija Wikipedija. 2012. *Občina Hrastnik*. Dostopno prek:

http://sl.wikipedia.org/wiki/Ob%C4%8Dina_Hrastnik (22. april 2012).

Ferfila, Bogomil. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro. 2009. *Lokalna demokracija III: ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ivančič Lebar, Irena. 1998. *Zasavje: A-Ž : priročnik za popotnika in poslovnega človeka*. Murska Sobota: Pomurska založba.

Jelčić, Božidar. 1998. *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Informator.

Kaučič, Igor, Grad Franc. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Lavtar, Roman. 2005. *Financiranje občin*. *Pravna praksa* 24: 6-8.

Martinec, Terezija. 1999. *Proračunsko računovodstvo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Milunovič, Vilma. 2000. *Premoženje in učinkovito financiranje občin*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Ministrstvo za finance. 2012. Dopis: *Primerna poraba občin, dohodnina in finančna izravnava za leti 2010 in 2011*. Dostopno prek:

http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Izra%C4%8Duni/Izra%C4%8Duni_primerne_porabe_ob%C4%8Din/2010/Izracun_PP_2010_2011.pdf (11. marec 2012).

Ministrstvo za finance. 2001. *Ekonomska klasifikacija javno finančnih tokov*. Dostopno prek:

http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/splosno_o_proracunu/klasifikacije/ (12. marec 2012).

Ministrstvo za finance. 2012. *Izračuni*. Dostopno prek:

http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/izracuni_primerne_porabe_obcin_in_zneskov_financne_izravnave/ (14. april 2012).

Ministrstvo za finance. 2012. *Priprava proračuna*. Dostopno prek:

http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/priprava_proracuna/ (21. april 2012).

Občina Hrastnik. 2012. *Hrastnik*. Dostopno prek: <http://www.hrastnik.si/> (04. januar 2012).

Pernek, Franc. 1997. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Pravna fakulteta.

Proračun Občine Hrastnik. 2008. *Proračun*. Dostopno prek:

http://www.hrastnik.si/obcina_hrastnik/proracun/proracun_2008/drugi_rebalans/ (01. februar 2012).

Proračun Občine Hrastnik. 2009. *Proračun*. Dostopno prek:

http://www.hrastnik.si/obcina_hrastnik/proracun/proracun_2009/odlok_o_proracunu_prva_obravnavna/ (01. februar).

Proračun Občine Hrastnik. 2010. *Proračun*. Dostopno prek:

http://www.hrastnik.si/obcina_hrastnik/proracun/proracun_2010/zakljucni_racun_2010/ (07. februar).

Računsko sodišče RS. 2012. *Revizijsko poročilo: Ureditev področja občin*. Ljubljana. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf) (26. maj).

Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

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

--- 2000. *Župan in občina*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri visoki upravni šoli.

--- 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2006. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Statistični urad Republike Slovenije. 2011. *Občine v številkah*. Dostopno prek:

<http://www.stat.si/obcinevstevilkah/Vsebina.aspx?leto=2011&id=50> (14. oktober 2011).

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS 33/91. Dostopno prek:

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (13. marec 2011).

Zakon o financiranju občin (ZFO). 1994. Uradni list RS, št. 80/94. Dostopno prek:

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199480&stevilka=2893> (11. november 2011).

Zakon o financiranju občin (ZFO-1). 2006. Uradni list RS, št. 123/06. Dostopno prek:

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006123&stevilka=5268> (13. november 2011).

Zakon o javnih financah (ZJF). 1999. Uradni list RS, št. 79/99. Dostopno prek:

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199979&stevilka=3758> (17. april 2012).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). 2005. Uradni list RS, št. 100/05. Dostopno prek:

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4347> (22. november 2011).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. 1996. Uradni list RS, št. 57/96 – Mednarodne pogodbe št. 15). Dostopno prek:

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=199652> (13. april 2012).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (ZFO-1A). 2008. Uradni list RS, št. 57/08. Dostopno prek:

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200857&stevilka=2416> (15. april 2012).

Žibert, Franc. 1993. *Teorija javnih financ*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

