

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Libenšek
Finančna (ne)odvisnost občine

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Libenšek

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Finančna (ne)odvisnost občine

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

Zahvala gre vama, mami in ati, za vsa leta učenja, podpore, vzpodbud in tudi odrekanj, da sem postala to, kar sem danes.

Bratu Mateju, sestri Nataši in mojemu Sebastjanu za smeh in tolažbo takrat, ko sem to najbolj potrebovala!

Mojim puncam, (veste, katere ste)...

Posebej hvala prof. Hačku za strokovno podporo in pomoč pri pripravi naloge.

FINANČNA (NE)ODVISNOST OBČINE

V diplomskem delu proučujem sistem financiranja občin v Sloveniji in se v empiričnem delu posvetim študiji finančnih pritokov ene od občin, občine Krško. Občine za svoje delovanje pridobivajo finančna sredstva iz vrste virov. Katera so tista najpomembnejša in kako so se glede na obdobja spreminjala, bom prikazala z primerjavo finančnih poročil in izkazov po posameznih letih. Na podlagi finančnih izkazov bom primerjala spremembe rasti oz. padca finančnih sredstev in jih tudi razčlenila na najpomembnejše. Ker je bilo področje financiranja občin in tudi celotna lokalna samouprava v zadnjem času podvržena tako notranjim kot zunanjim spremembam, predvsem zaradi vstopa v Evropsko unijo, se bom v diplomskem delu posvetila tudi povečevanju pritokov sredstev skladov Evropske unije in morebitnem vplivu letih na finančno avtonomijo občine.

Ključne besede: finančni viri, občina, avtonomija, Slovenija, evropski skladi.

FINANCIAL (IN)DEPENDENCE OF MUNICIPALITY

In the following thesis I am examining the financing system of municipalities in Slovenia, and I dedicate the part of the empirical study of Financial inflows in the Municipality Krško. Municipalities acquire funding from a variety of sources for their actions. Which are the most important and what were the main differences between them in time of the period, I will show with the comparison of financial reports and statements through the years. On the basis of financial statements, I will examine growth or decline of financial resources and study the ones that are the most important. Since the scope of financing of municipalities and the entire local government has recently subjected to both internal and external changes, primarily due to the entry into the European Union, I shall devote this thesis by studying means of increasing inflow of European Union funds and the possible impact thereof on the financial autonomy.

Key words: financial resources, community, autonomy, Slovenia, EU funds.

KAZALO

1	UVOD	7
2	METODOLOŠKI NAČRT	9
2.1	NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA.....	9
2.2	HIPOTEZA.....	9
2.3	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	10
3	TEORETIČNA IZHODIŠČA	11
3.1	POJEM SAMOUPRAVE.....	11
3.2	OBČINA.....	11
3.3	AVTONOMIJA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	12
3.4	SISTEM FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI.....	13
3.4.1	<i>Normativni okvir financiranja občin v Sloveniji</i>	13
3.4.1.1	Nov zakon o financiranju občin.....	14
3.5	VIRI FINANCIRANJA.....	16
3.5.1	<i>Lastni viri</i>	17
3.5.2	<i>Dodatna sredstva države</i>	18
3.5.3	<i>Zadolževanje</i>	19
3.6	PRIDOBIVANJE SREDSTEV IZ EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV.....	20
4	EMPIRIČNI DEL: FINANČNI VIRI NA PRIMERU OBČINE KRŠKO	24
4.1	PREDSTAVITEV OBČINE KRŠKO.....	24
4.2	PREGLED STRUKTURE VIROV OBČINE KRŠKO.....	25
4.2.1	<i>Obdobje do leta 2004</i>	25
4.2.1.1	Davčni viri.....	25
4.2.1.2	Nedavčni viri.....	25
4.2.1.3	Transforni prihodki in donacije.....	25
4.2.1.4	Kapitalski prihodki.....	26
4.2.2	<i>Obdobje po vstopu v EU</i>	27
4.2.2.1	Davčni prihodki.....	27
4.2.2.2	Nedavčni prihodki.....	27

4.2.2.3	Transforni prihodki in donacije	27
4.2.2.4	Kapitalski dohodki	28
4.2.2.5	Pridobljena sredstva iz skladov EU in zadolževanje od leta 2005	28
4.2.2.6	Gibanje skupnih prihodkov	30
4.3	ANALIZA PODATKOV	31
5	ZAKLJUČEK	33
6	LITERATURA	34
7	PRILOGE	37
	PRILOGA A: Prihodki občine v obdobju od 2000 do 2004	37
	Tabela A.1: Prihodki občine v letu 2000.....	37
	Tabela A.2: Prihodki občine v letu 2001.....	37
	Tabela A.3: Prihodki občine v letu 2002.....	37
	Tabela A.4: Prihodki občine v letu 2003.....	38
	Tabela A.5: Prihodki občine v letu 2004.....	38
	PRILOGA B: Prihodki občine v obdobju od 2005 do 2009	38
	Tabela B.6: Prihodki občine v letu 2005	38
	Tabela B.7: Prihodki občine v letu 2006.....	39
	Tabela B.8: Prihodki občine v letu 2007	39
	Tabela B.9: Prihodki občine v letu 2008.....	39
	Tabela B.10: Prihodki občine v letu 2009.....	40

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Povprečje prihodkov občine Krško v obdobju od 2000 do 2005	26
Tabela 4.2: Povprečje dohodkov občine Krško v obdobju od 2005 do 2009	28
Tabela 4.3: Prejeta sredstva iz skladov EU v obdobju od 2005-2009.....	29
Tabela 4.4: Stanje zadolžitve občine v obdobju 2000 do 2005.....	29
Tabela 4.5: Prikaz rasti skupnih prihodkov občine Krško v vseh obravnavanih obdobjih.....	30

1 UVOD

V diplomskem delu na primeru občine Krško preučujem finančne vire občine in njihov vpliv na finančno avtonomnost občine pred in po vstopu v Evropsko unijo. Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica EU, kar ima pomembne posledice tudi za njeno lokalno samoupravo. Občine namreč poskušajo dodatna sredstva pridobivati tudi iz evropskih skladov.

Občine so temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ki v okviru ustave in zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so na njih prenesene z zakoni. Tako občine izvajajo naloge iz njihove izvirne pristojnosti, lahko pa tudi iz prenesene pristojnosti, pri čemer konkretne naloge in njihov obseg določa področna zakonodaja. Najpomembnejši prejemki občine so davčni in nedavčni prejemki (takse in pristojbine), državne subvencije in prejemki iz zadolževanja (Cvikl 2007, 52).

Ustrezni finančni viri in premoženje občin so bistvena finančno-materialna sestavina lokalne samouprave. Sistem financiranja, ki naj občinam zagotavlja sorazmernost finančnih virov glede na podeljene pristojnosti, predstavlja eno od petih komponent lokalne samouprave, ki zagotavljajo pravno zaščito pravic in avtonomnosti delovanja občin (Milunovič 2009, 175).

Finančna in ekonomska zmožnost vsakega organiziranega subjekta je eden od ključnih dejavnikov uspešnega delovanja. Ta se za občino kaže z opredelitvijo njenega premoženja, sistema financiranja in skozi občinski proračun (Milunovič 2005, 362).

Finančna avtonomija občin torej ne sme in ne more biti razumljena zgolj kot odsotnost potrebe po dodatnem financiranju iz državnega proračuna do obsega primerne porabe za posamezno občino temveč jo je potrebno razumeti kot absolutno svobodo razpolaganja občin z občinskimi financami, katere pa ni moč pričakovati, zaradi česar lahko govorimo zgolj o poskusih omejevanja vmešavanja države v lokalne finance, razprava o finančni avtonomnosti občin pa je brezpredmetna, dokler država omejuje način občinskih prihodkov ter porabo občin (Šušteršič 2009, 154).

Stopnja fiskalne decentralizacije lokalnih skupnosti je nezadovoljiva, saj imajo omejene možnosti lastnih proračunov. Predvsem v malih in srednje velikih občinah so občinski proračuni prenizki, da bi lahko zagotavljali lastni delež v projektih in samostojno kandidirali

za sredstva v evropskih razpisih, kar pa je oteženo pri finančni podhranjenosti občin (Mulec 2008, 138).

Diplomsko delo ima sedem poglavij:

- v uvodu sem predstavila temo diplomskega dela,
- v metodološkem načrtu, sem predstavila namen in cilj diplomskega dela, hipotezi ter raziskovalne metode in tehnike, ki jih bom uporabila za pripravo diplomske naloge,
- v tretjem delu so predstavljena teoretična izhodišča in temeljni pojmi, predstavitev Evropskih skladov,
- v empiričnem delu sem prikazala podatke, pridobljene iz finančnih poročil občine, njihov pregled in analizo glede na posamezno zastavljeno obdobje,
- v zaključku sem podala svoje ugotovitve,
- v zadnjem delu diplomskega dela pa sem navedla še literaturo ter priloge.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je prikazati in ugotoviti najpomembnejše deleže finančnih prilivov v občini Krško in ugotoviti gibanje celotnih prihodkov občine. Poleg deležev posameznih prihodkov bom prikazala tudi rast oz. padec skupnih prihodkov. Sistem financiranja je od osamosvojitve doživel tudi nekatere spremembe in v diplomski nalogi bom tako zajela obdobje od leta 2000 do 2009. Po letu 2005 so namreč občine pričele s pridobivanjem sredstev iz EU zato bom v diplomski nalogi kot posamezni del virov občine Krško prikazala tudi delež teh prihodkov in njihov učinek na skupne dohodke in zvišanje le-teh. Finančne vire občine bom razdelila na:

- Tekoče dohodke, ki se notranje delijo na davčne prihodke in nedavčne prihodke;
- Donacije;
- Transferne prihodke, med katere spadajo tudi prilivi iz državnega proračuna iz proračuna EU;
- Celotne prihodke občine glede na proračunsko leto.

2.2 HIPOTEZA

Glede na to, da je Slovenija v zadnjih desetih letih doživela precejšnje spremembe in reorganizacije na področju urejanja lokalne samouprave ter s tem tudi njenega financiranja, predvidevam, da so se te spremembe odrazile tudi v deležih posameznih prihodkov. Z vstopom v EU je bila občinam dana možnost pridobivanja sredstev iz novega, evropskega vira. V diplomski nalogi sem pregledala finančna poročila občine Krško in stanja finančnih prilivov v obdobju od 2000 do 2009 in primerjala vrednosti izbranih prihodkov in njihovo gibanje v posameznih deležih in tudi prihodkih v celoti glede na posamezno leto. Hipotezi, ki sem si ju zastavila sta:

H₀: Delež lastnih virov kot oblike prihodkov je v občini najpomembnejši vir in se iz leta v leto povečuje, s tem pa povečuje njeno finančno avtonomijo.

H₁: Sredstva pridobljena iz EU se povečujejo vendar ne v zadostni meri, da bi občini znatno povečevali finančno neodvisnost.

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Raziskovalne metode in tehnike, ki jih bom uporabila v diplomski nalogi so:

- **Analiza primarnih virov:**
 - Zakon o financiranju občin;
 - Pregled podatkov občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna za obdobja od 2000 do 2009;
 - Pregled revizijskega poročila o sposobnosti občine Krško za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU.

S primarnimi viri bom opravila analizo prilivov občine Krško in jih razdelila na posamezne prihodke, prikazala njihove deleže glede na posamezno leto in prikazala tudi nihanje celotnih prihodkov po posameznih letih.

- **Analiza sekundarnih virov: pregled literature (monografski in internetni viri, članki)**

Analiza sekundarnih virov, ki jih bom uporabila v prvem delu diplomske naloge, mi bo podala okvir za teoretična izhodišča iz katerih bom izhajala pri analizi podatkov.

- **Finančna primerjava dohodkov v časovnih točkah: od 2000 do 2004 pred vstopom v EU, 2005 do 2009 po vstopu v EU**

Na podlagi finančnih poročil občine Krško bom pripravila tabele v katere bom uvrstila deleže posameznih izbranih finančnih prilivov glede na posamezno leto in jih primerjala glede na posamezno obdobje; pred vstopom v EU in po vstopu v EU, ko bom ostalim virom dodala tudi prilive iz državnega proračuna iz proračuna EU. Poleg posameznih prilivov bom spremljala tudi rast oz. padec dejanskih skupnih prilivov in poskusila ugotoviti vzročno povezanost za njihov padec oz. porast.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 Pojem samouprave

Ustava v devetem členu določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Lokalna samouprava pomeni samostojno upravljanje lastnih lokalnih zadev, tj. Urejanje in reševanje življenjskih potreb prebivalcev na organiziran in neoblasten način. Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in upravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. Ustava določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Področje lokalne samouprave ureja več zakonov, med katerimi je najpomembnejši Zakon o lokalni samoupravi, ki je bil sprejet leta 1993 in je bil kasneje večkrat spremenjen in dopolnjen (Cijan in drugi 2006, 323).

3.2 Občina

V Evropi obstajajo občine (municipality, municipio, gemeinde) kot temeljne lokalne skupnosti in različno poimenovane širše lokalne skupnosti (departma, landkreise, okrožje – county, provinca idr.) Dvoravska lokalna samouprava prevladuje v evropskih in drugih državah (npr. V ZDA, Japonska).

Ustavno sodišče RS je v svojih odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine. Občina je temeljna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovo pogojujejo: (1) skupne potrebe in interesi, (2) prebivalcev, (3) enega ali več naselij, (4) ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave (5) samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države. Občina je naravna življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanj je posebno značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti (Vlaj 2006, 19).

Vrste občin (Vlaj 2006, 147):

- navadne občine,
- mestne občine,
- občine s posebnim statusom.

V evropskih državah so glede teritorialne členitve oziroma organiziranosti (vključeno s številom teritorialnih enot), njihovih pristojnosti in virov oz. načina financiranja velike

razlike. To je mogoče pripisati različnemu kulturnemu, zgodovinskemu, političnemu razvoju (Vlaj 2006, 20).

3.3 Avtonomija lokalne samouprave

Kadar se govori o razmerju med državo in samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, se pogosto navaja, da so slednje avtonomne. Vendar pri samoupravnih skupnostih ne moremo govoriti o pravi avtonomiji, ker bi to pomenilo, da le-te izdajajo zakone. Vsa zakonodajna oblast pripada državi, samoupravne enote znotraj nje pa imajo samo toliko pravic oz. pooblastil izdajati splošne predpise, kolikor jim jih je določila oz. dodelila država. Res je, da je ena izmed pomembnih sestavin lokalne samouprave tudi pravica sprejemanja lastnih predpisov oz. pravil (statutarna pravica), s katerimi se v okviru državnih predpisov ureja organizacija in delovanje neke samoupravne lokalne skupnosti. Pri tem pa nikoli ne gre za originalne predpise oz. posebno vrsto predpisov, pogojno rečeno so to v bistvu izvršilni in ne zakonski predpisi (Grafenauer 2005, 80).

Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov (Vlaj 2006, 163).

Razlikujemo dva tipa avtonomije. Prva je operativna avtonomija, ki zajema (Setnikar Cankar 2009, 157):

- upravljanje s finančnimi viri;
- upravljanje s človeškimi viri;
- interno organizacijo in razporeditev enot.

Druga vrste avtonomije je strateška avtonomija, ki vključuje (Setnikar Cankar 2009, 159):

- možnost predlaganja in sodelovanja pri odločanju o vsebini delovanja;
- odločanje o prednostnih nalogah;
- izbiri metod pri zagotavljanju storitev.

Mnogi teoretiki, ki se ukvarjajo z odnosom med državo in lokalnimi skupnostmi ugotavljajo, da je ravno področje financiranja tisto, ki je ključno za status lokalnih skupnosti in stopnjo njihove dejanske avtonomije. Finančna avtonomnost občin bistveno prispeva k podobi demokratične države in večji samostojnosti lokalne ravni oblasti. Pomanjkanje finančnih sredstev spreminja lokalne skupnosti v izvršilne organe državne uprave, zato je v zadnjem

času opaziti tendenco o uvajanju takšnih sistemov javnih financ, ki bodo čim bolj neodvisni od državne oblasti (Haček 2003, 226).

Avtonomija ne pomeni samo zagotavljanja svobode pred poseganjem centralne oblasti, pač pa tudi zagotavljanje sredstev za uresničevanje interesov lokalnih skupnosti in okvir za udejanjenje drugih vrednot (Brezovšek in drugi 2008, 122).

3.4 SISTEM FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI

Posebno vprašanje delovanja občin je način financiranja, o katerem vsebuje določbe zakon o lokalni samoupravi ter poseben Zakon o financiranju občin. Premoženje in financiranje samoupravnih lokalnih skupnosti je ključen pogoj uspešnosti njihovega delovanja, saj je uresničevanje nalog v veliki meri odvisno od denarja, ki je na razpolago. Po ustavni določbi se občina financira iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država zagotovi dodatna sredstva. Lahko rečemo, da občina predstavlja samostojno gospodarsko enoto, katere osnova je njeno premoženje, zato je uspešnost vsake občine bistveno odvisna od njenega premoženja in podjetniške sposobnosti občinskih organov (Grafenauer 2005, 420).

Učinkovit sistem financiranja lokalne samouprave je zasnovan na treh prvinah (Vlaj 2006 51):

- Vrste davčnih in nedavčnih virov;
- Ukrepi in pristojnosti za zagotavljanje ustreznih finančnih virov;
- Instrumenti finančne politike.

3.4.1 Normativni okvir financiranja občin v Sloveniji

Sistemske okvir financiranja občin v Sloveniji opredeljujejo (Brezovšek in Haček 2005, 108):

- Ustava Republike Slovenije

Določa osnovni okvir za urejanje javnih financ lokalne skupnosti, ki temelji na lastnih virih lokalne skupnosti in na zagotavljanju dodatnih sredstev države po načelu vnaprejšnje izravnave razlik med občinami. Občinam daje možnost, da predpisuje davke v okviru pogojev, ki jih določata ustava in zakon.

- Zakon o lokalni samoupravi

Z njim so v poglavju "Premoženje in financiranje občin" postavljena izhodišča za gospodarjenje s premoženjem občine in osnovna izhodišča za oblikovanje sistema financiranja občin z opredelitvijo finančnih virov lokalnih skupnosti, zagotavljanjem dopolnilnih sredstev države in opredelitvijo osnovnega okvira občinskega proračuna. Zakon določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občin iz lastnih virov, dodatnih sredstev države in iz zadolžitve.

- Zakon o javnih financah

Sprejet je bil leta 1999 in celovito ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračuna lokalnih skupnosti, upravljanje premoženja države in občin, zadolževanje, upravljanje dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor. Določbe zakona veljajo tudi za ozke dele občin, ki so samostojne pravne osebe (krajevne skupnosti). Zakon določa tudi osnovna razmerja med organi občine pri odločanju o javnofinančnih zadevah in pri upravljanju s proračunom ter natančneje opredeljuje pravila uporabe proračunskih sredstev.

Zakon o javnih financah pa ureja tudi zadolževanje ter dajanje poroštev javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima država oz. občina odločujoč vpliv na upravljanje.

- Zakon o financiranju občin

Za financiranje občin je najpomembnejši in je predpis, ki natančneje opredeljuje splošna ustavna izhodišča in določbe Zakona o lokalni samoupravi glede financiranja občin.

- Letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna

Ti vsebujejo določbe o načinu izvrševanja proračuna in posebnosti za občinske proračune v posameznem proračunskem letu. Ta letni akt večkrat rešuje "napake" v preostali sistemski zakonodaji in opredeljuje posebne določbe, ki se v celoti ali smiselno uporabljajo tudi za občine (plačilni roki, vrednosti nabav in storitev, ki opredeljujejo postopke javnih naročil ipd.)

3.4.1.1 Nov zakon o financiranju občin

ZFO-1 določa naslednje vire financiranja občin (Cvikl 2008, 56):

- Lastni davčni viri;
- Drugi lastni viri;
- Odstopljene viri so prihodki od dohodnine in drugih davkov, ki jih država odstopi občinam na podlagi letnega zakona o izvrševanju proračuna v višini skupne porabe občin;
- Občinske takse, ki jih z odlokom lahko občina predpiše sama za uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kempiranje, druge zadeve v skladu z zakonom;
- Zadolževanje.

Zakon o financiranju jasno opredeljuje, da so po novem lastni davčni viri občin na podlagi zakona, ki posamezen davek ureja: Davek na nepremičnine, Davek na vodna plovila, Davek na promet nepremičnin, Davek na dediščine in darila, Davek na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugih davkov, v kolikor je to zapisano v zakonu, ki posamezen davek ureja (Šušteršič 2008, 156).

Iz stvarnega in finančnega premoženja, prejete donacije in transferji iz državnega proračuna in skladov EU. Drugi lastni viri so na podlagi sedmega člena novega zakona: prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi v kolikor in v višini, katero določa zakon. K temu se dodajo še prihodki iz stvarnega in finančnega premoženja, prejete donacije in transferji iz državnega proračuna in skladov Evropske unije. Vir financiranja občin so prihodki od 54% (od preteklih 35%) dohodnine vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za pred letom in leto, za katero se izračuna primerna porab občin v skladu s tem zakonom. Občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe določa ta zakon. Vlada z uredbo določi način nakazovanja prihodkov od dohodnine (Šušteršič 2008, 156).

Nekatere pomembne novosti izhajajo tudi iz novega načina preračunavanja primerne porabe, katere osnovna definicija se sicer bistveno ne spreminja je pa nedvomno podrobneje definiran obseg nalog iz občinskih pristojnosti katere štejejo v strošek za izračun primerne porabe. Primerna poraba se izračuna na podlagi izračuna povprečnine, katero za vsako naslednje proračunsko leto izračunava ministrstvo za finance na podlagi izkaza za pretekla štiri leta ob upoštevanju vsakokratne inflacije na letni ravni (Šušteršič 2009, 158).

V nadaljevanju novi zakon določa še nekatere podrobnosti sofinanciranja posameznih nalog in projektov v občini ter spremembe financiranja v primeru združevanja občin. Posebej pomembno pa je omenjanje možnosti sofinanciranja iz sredstev strukturnih in kohezijskih skladov Evropske unije. Zakon dejansko spodbuja z finančnimi spodbudami in odstranjevanjem veljavnih omejitev za primere, ko bodo določene investicije sofinancirane tudi iz sredstev Evropske unije (Šušteršič 2009, 161).

Jasno je, da bi brez sprememb zakona sčasoma vse občine postale prejemnice finančne izravnave, kar bi preseгло 45% primerne porabe občin. Zakon iz leta 2007 temelji na naslednjih temeljnih načelih (Žohar 2008, 168) :

- Lokalna samouprava: pravica občinam, da same in samostojno v skladu z Ustavo določijo naloge in funkcije, ki so jih sposobne izvajati in neodvisno financirati v skladu z interesi njenih prebivalcev;
- Finančna avtonomija: občina se financira iz lastnih virov in z njimi tudi svobodno razpolaga;
- Primernost finančnih virov njenim občinskim nalogam;
- Enakost kot pravica prebivalcev do enakega financiranja nalog, ki jih mora občina zagotoviti svojim prebivalcem v skladu z zakonom.

V celoti gledano lahko trdimo, da predlog nove ureditve nekatere stvari podrobneje specificira, omogoča zmanjšanje sredstev alociranih sredstev dohodnine iz državnega proračuna ali pa povečanje v primerih ko bi bilo to potrebno. Predvsem pa ureditev poskuša na vsak način spodbuditi večjo aktivnost občin pri pridobivanju sredstev evropskih skladov za razvojne investicije, kar bi omogočilo, da se med občinami poveča tako interes za razvoj kot tudi preneslo del bremena investiciranja iz državne na evropsko raven (Šušteršič 2009, 161).

3.5 Viri financiranja

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve.

3.5.1 Lastni viri

Lastni viri predstavljajo osnovo finančne avtonomnosti lokalnih skupnosti. Lastni viri so predvsem dajatve in dohodki od občinskega premoženja. Davčni viri predstavljajo najkakovostnejši in najbolj stabilen vir javnega financiranja. Občinam v Sloveniji pripadajo različni davki. Med temi so dajatve, ki jih občina v okviru zakona samostojno predpiše, predvsem pa davki ali deli davčnih virov, ki jih določa država in z zakonom odstopa občinam. Davčni viri zajemajo: odstopljen del dohodnine, davek na premoženje, davek na nepremičnine, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek na dediščine in darila, davek na dobitke iger na srečo, davek na promet nepremičnin, občinske takse, turistične takse, okoljske takse in druge dajatve, določene z zakonom. V drugi sklop lastnih virov občin sodijo dohodki iz naslova opravljanja lastne dejavnosti na osnovi taks in tarif javnih storitev, ter dohodki, ustvarjeni z upravljanjem občinskega premoženja. Med te uvrščamo najemnine, zakupnine od zemljišč, objektov ali opreme, dohodke od kapitalskih naložb, naložb od vrednostnih papirjev, rent, od dobička javnih podjetij, koncesij, obresti od plasmajev finančnih sredstev, prihodkov iz dejavnosti občinske uprave in druge dohodke od upravljanja z občinskim premoženjem. Med lastne dohodke lahko uvrstimo tudi prihodke od prodaje občinskega premoženja in donacije, ki imajo značaj izrednih virov občine (Milunovič 2009, 180-181).

Med druge nedavčne prihodke štejejo prihodki od komunalnih prispevkov, prihodki od prispevkov občanov za izvajanje določenih programov tekočega značaja, nadomestilo zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta in ostali nedavčni prihodki (Milunovič 2009,110).

Z gospodarnim upravljanjem občinskega premoženja občina lahko ustvarja dodatne donose lastnih virov, vendar njihova višina ni zanemarljiva. Pod pogoji, ki jih določa zakon, lahko občine ob upoštevanju načela gospodarnosti svoje premoženje oziroma njegove dele prodajo. Kupnino od prodaje in zamenjave občinskega premoženja, so občine dolžne vračati nazaj v naložbe vzdrževanja, obnove ali pridobitve novega občinskega stvarnega ali finančnega premoženja, s čimer sledijo načelu ohranjanja vrednosti premoženja (Milunovič 2009, 182).

3.5.2 Dodatna sredstva države

Po teoriji fiskalne decentralizacije razvrščamo dodatna sredstva države nižjim ravnam na:

-splošne dotacije

- namenske dotacije.

Z njimi države poskušajo odpraviti negativne učinke vertikalne in horizontalne davčne neenakosti. Skladno z ustavnimi izhodišči in osnovami sistema financiranja občin v Sloveniji država zagotavlja občin dodatna sredstva v obliki finančne izravnave, če opredeljeni viri občine niso zadostni za opravljanje osnovnih funkcij občine, ki so jih te dolžne zagotavljati svojim prebivalcem na osnovi zakonodaje. Pri prenosu državnih sredstev na lokalne ravni je Evropska komisija oblikovala posebna priporočila za transparentnost in celovitost pristopa dodeljevanja transferom lokalnim ravnam. Ta nalagajo centralnim oblastem, da morajo biti pogoji delitve transferjev postavljeni na objektivnih kriterijih in vnaprej opredeljeni na zakonski ravni ter oblikovani tako, da lokalne oblasti s temi sredstvi v čim večji meri avtonomno razpolagajo. Priporočila Evropske komisije predlagajo tudi, da se delitev splošnih transferov nasloni na osnove standardiziranih stroškov. Naš sistem delitve finančne izravnave sloni na povprečni višini primerne porabe, ki predstavlja raven tekočih izdatkov za kritje zakonskih nalog občin. Skladno z ustavnimi izhodišči in osnovami sistema financiranja občin v Sloveniji država zagotavlja občin dodatna sredstva v obliki finančne izravnave, če opredeljeni lastni viri občine niso zadostni za opravljanje osnovnih funkcij občine, ki so jih te dolžne zagotavljati svojim prebivalcem na podlagi zakonodaje. Pozitivna stran sistema finančne izravnave je v korekciji razlik razpoložljivih prihodkov posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena, ki bi se sicer morala izenačevati preko višjih davkov ali sistema direktnih dotacij šibkejšim občinam. Negativna stran finančne izravnave pa je, da zaradi vnaprej določene porabe s strani države demotivira občine za samostojno ustvarjanje prihodkov in krepitev davčne baze (Milunovič 2009, 184).

Pomemben preskok v znižanju deleža finančne izravnave je viden na prehodu iz leta 2006 v leto 2007, ko je v veljavo stopili nov model financiranja na osnovi glavarine. Primerno porabo občine se financira iz glavarine, ki se izračuna kot glavarina na prebivalca in je skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto deljena s številom prebivalcev v državi (Pinterič 2008, 89):

$$G_{li} = O_i * G_l * (0,3 + 0,7I_{ro})$$

- zmnožek števila prebivalcev občine in glavarine na prebivalca v državi ter seštevka faktorja 0,3 in 0,7Iro. Iro je indeks raznolikosti v občini, ki je opredeljen kot primerna poraba občine deljena z zmnožkom števila prebivalcev v občini in glavarine na prebivalca v državi za proračunsko leto, za katero je izračunana primerna poraba.

Finančna izravnava se zagotovi občini, ki iz prihodkov iz glavarine ne more financirati primerne porabe. Finančna izravnava se dodeli iz državnega proračuna v višini razlike med primerno porabo in prihodki iz glavarine (Cvikl 2007, 58).

Finančne izravnave za kritje primerne porabe se nakazujejo občinam mesečno in z njimi občine prosto razpolagajo. Ta sredstva lahko opredelimo kot splošne ali nenamenske dotacije države. Obseg dodatnih sredstev, ki jih država odobri občini za sofinanciranje investicij in specifik, pa se v veljavnem sistemu financiranja občin opredeljuje kot namenska dotacija države. Druga dodatna sredstva države so namenjena financiranju posebnih namenov delovanja narodne skupnosti in romske skupnosti, ki pripada samo občinam s temi specifikami (Milunovič 2009,185).

Poleg državnega sofinanciranja investicij občinam, se kot transferna sredstva iz državne ravni v veljavni klasifikaciji javnih prihodkov izkazujejo tudi prejeta sredstva iz EU skladov, ki jih občine prejmejo preko upravljaljskega organa iz državnega proračuna. Ti viri predstavljajo pomemben dodatni potencial investicijskih aktivnosti slovenskih občin v naslednjih letih. Vendar je pri tem potrebno izpostaviti dve osnovni načeli pridobivanja sredstev iz evropskih skladov, ki poudarjajo načelo dodatnosti in sofinanciranja, kar predpostavlja ustrezen finančni potencial s strani upravičenca za črpanje teh virov (Milunovič 2009, 185).

3.5.3 Zadolževanje

Na podlagi 55. Člena ZLS – UPB pa se lahko občina pod z zakonom določenimi pogoji tudi zadolži. V Sloveniji zakonodaja dopušča, da občine za financiranje razvoja poleg sistemskih virov pridobivajo dodatna sredstva z zadolžitvijo, vendar so možnosti zadolževanja zakonsko regulirane. Pri tem izhajamo iz zlatega fiskalnega pravila, ki omogoča zadolževanje samo za financiranje investicij, ki jih potrdi občinski svet. Občina je pri zadolževanju vezana tudi na predhodno soglasje ministrstva za finance. Do nedavnega zelo striktne omejitve so bile s spremembo zakonodaje v letu 2007 in 2008 sproščene. Obseg zadolžitve je po veljavni ureditvi limitiran s skupnim deležem sredstev, ki odpade na servisiranje dolga. Ta višina, ki

zajema odplačilo glavnice in obresti v letnem proračunu, ne sme presegati 8% realiziranih prihodkov v predhodnem letu. V obseg zadolžitve štejejo poleg neposrednega zadolževanja občine tudi vsa dana poroštva občine za zadolžitev javnih subjektov. V limit občinske zadolžitve pa ne štejejo več soglasja javnim podjetjem in javnim zavodom, če ti vir za odplačilo dolga zagotavljajo izven proračuna. Prav tako imajo občine možnost najemanja likvidnostnih posojil za kratkoročno premoščanje razkoraka med prilivi in izdatki, vendar morajo biti ti zneski poravnani znotraj proračunskega leta (Šušteršič 2009, 159).

Vsebinsko je najpomembnejša možnost zadolževanja za projekte, ki se sofinancirajo tudi s sredstvi Evropske unije. Ta formulacija namreč dokazuje, da bo nova ureditev poskušala promovirati izdatnejše črpanja sredstev evropskih skladov (Šušteršič 2009, 160).

Občine se lahko kratkoročno zadolžijo do 5% obsega prihodkov v tekočem proračunu in lahko najamejo kratkoročno posojilo v višini premoščanja zalaganja sredstev, odobrenih iz EU skladov. Slednji ukrep je namenjen krepitvi absorpcijske sposobnosti občin pri črpanju sredstev EU (Milunovič 2009, 186).

Občina je dolžna svoje prihodke in odhodke za naslednje proračunsko leto, ki se pokriva z proračunskim letom državnega proračuna, razporediti v občinskem proračunu, v okviru katerega lahko v naslednjem letu razpolaga samo s prihodki, ki so vplačani do konca predhodnega leta.

3.6 Pridobivanje sredstev iz Evropskih strukturnih skladov

Slovenija se je s strukturno politiko EU seznanjala že vse od leta 1992, ko je pričela s črpanjem predpristopne pomoči v okviru finančnega instrumenta PHARE. Od leta 2000 je bil njegov namen pripraviti bodoče države članice EU na črpanje strukturnih sredstev. V predpristopna programa ISPA in SAPARD je bila Slovenija vključena od leta 2000. V okviru instrumenta ISPA so se države kandidatke pripravile na črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada. Namen instrumenta SAPARD pa je bil priprava bodočih članic na skupno kmetijsko politiko (Bučar 2007, 45).

V sistem črpanja se je Slovenija vključila z vstopom v EU. Strukturno politiko je poskušala uporabiti za uresničitev strateških razvojnih ciljev, ki jih je opredelila v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije (2001-2006), glavnem strateškem dokumentu

gospodarskega razvoja države. Strateški cilji so bili vgrajeni v konkretne programe, projekte in ukrepe v obliki Državnega razvojnega programa 2001-2006 (Bučar 2007, 46).

Strukturni skladi so instrumenti, s katerimi se sredstva namenjajo za regionalni razvoj, socialno in zaposlitveno politiko ter za spodbude podeželju in ribištvu. Strukturni skladi financirajo večletne programe, ki predstavljajo razvojno strategijo regije oz. območja. Za posamezno območje določenega cilja se pripravi samostojna razvojna strategija (Wostner 2005, 45).

Sredstva, ki jih EU nameni strukturnim skladom, se porabijo za finančno podporo projektom v javnem in zasebnem sektorju, za katere se oceni, da bodo najbolj prispevali k ciljem strukturne politike. Za končne prejemnike sredstev predstavljajo strukturna sredstva pomemben vir financiranja, ki dopolnjujejo nacionalne vire. Omogočajo jim, da izvedejo projekte, za katere bi težko zbrali dovolj lastnih sredstev (Bučar 2007, 77).

Vrste skladov:

- Evropski sklad za regionalni razvoj
- Evropski socialni sklad
- Evropski kmetijski in usmerjevalni sklad
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva
- Pobude skupnosti, Inovativne aktivnosti in Tehnična pomoč
- Kohezijski sklad

Naloge glavnih slovenskih institucij so določene z okvirnim dokumentom, tj. Uredbo vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. Končni upravičenci so neposredni ali posredni proračunski porabniki, ki pripravijo in izvedejo celotni postopek instrumenta, programa ali projekta. To so nekatera ministrstva oz. organizacijske enote znotraj ministrstev, občine, Zavod RS za zaposlovanje, Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije, Slovenski podjetniški sklad, Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja. S končnimi prejemniki podpisujejo pogodbe in nadzirajo njihovo izvajanje (Bučar 2007, 44).

Za prejemnika strukturnih sredstev je pot do dejanskega prejema sredstev zelo dolga, še daljša pa je pot do dejanskega črpanja iz sredstev EU. V administrativne postopke so namreč vključene različne institucije, ki morajo spoštovati evropsko in slovensko zakonodajo.

Zapletenost ureditve ob dodatnem problemu neizkoriščenosti vseh pri črpanju sredstev na začetku programskega postopka je marsikdaj podaljševal postopke (Bučar 2007, 45).

Slovenija je kot država članica Evropske unije (v nadaljevanju: EU) postala upravičena do izkoriščanja sredstev strukturnih skladov. Sredstva strukturnih skladov so se v preteklem programskem obdobju (od l. 2004 do l. 2006) črpala na podlagi Državnega razvojnega programa 2001–2006 in njegovega izvedbenega dokumenta Enotni programski dokument za obdobje 2004–2006. (Glej EPD 2003, 10).

V programskem obdobju 2007–2013 se sredstva strukturnih skladov v Sloveniji črpajo na podlagi operativnih programov Evropske kohezijske politike (v nadaljevanju: EKP), ki imajo strateško podlago v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru (v nadaljevanju: NSRO). Operativni programi (v nadaljevanju: OP-ji) kot izvedbeni dokumenti črpanja sredstev EKP so v novi finančni perspektivi organizirani za vsak strukturni sklad posebej:

- OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RR) za Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR),
- OP razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RČV) za Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS) in
- OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI) za Kohezijski sklad (v nadaljevanju: KS). (Glej NSRO 2007, 51).

Slovenija bo tako usmerila razpoložljiva sredstva EKP in drugih finančnih virov in sredstva ustreznega lastnega sofinanciranja v gospodarsko konvergenco države na podlagi kriterijev trajnostnega razvoja, kjer gre prvenstveno za izboljšanje pogojev rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije v družbi znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanje okolja ter učinkovitost upravljanja. (Glej NSRO 2007, 52).

Finančna sredstva strukturnih in kohezijskega sklada so pomemben vir prihodkov tistih držav članic oz. regij, ki zaostajajo v razvoju. Strukturni skladi usmerjajo svoja sredstva v regije v pretežni meri v skladu s prednostnimi cilji. Cilji so smernice postavljene s strani EU, ki odražajo prioritete v strukturni politiki in so tako osnova za razdeljevanje sredstev strukturnih skladov oz. odločanje o tem, kateri projekti naj se podprejo. Delovanje strukturnih skladov

temelji na šestih osnovnih načelih: koncentracije, dodatnosti, programiranja, partnerstva, učinkovitosti, subsidarnosti (Mulec 2008, 64).

Z teritorijem 20,273 km² Slovenija spada med manjše države v Evropi. Veliko manjših občin je nastalo šele v zadnjih letih in imajo tudi manjše proračune za vzdrževanje njihove infrastrukture. EBDR (European bank for reconstruction and development) namenja posojila občinam z manj kot 10.000. prebivalci za infrastrukturne investicije (Reiserer 2008, 1).

Finančna kriza od leta 2008 bo povzročila resne omejitve prihodnjih stroškov Evropske unije. To lahko vodi v večje zanimanje za projekte, ki zmanjšujejo razlike med regijami, kot pa na prihodnji razvoj politik Evropske unije. Vendar pa bodo skladi nedvomno ostali pomemben del proračuna EU, kljub temu, da se bodo morda spremenili njihovi cilji in prioritete. (Allen 2010, 231)

4 EMPIRIČNI DEL: FINANČNI VIRI NA PRIMERU OBČINE KRŠKO

V empiričnem delu sem najprej predstavila občino Krško nato pa na podlagi pregleda finančnih poročil občine Krško, ki so dostopni preko Računskega sodišča in so tudi letno objavljeni, pripravila tabele, v katerih sem prikazala deleže posameznih finančnih prilivov, ki sem jih že v načrtu izbrala za primerjavo. Posamezne prilive sem v tabelah prikazala v deležih in jih za lažjo predstavbo zbrala in izračunala njihovo povprečje glede na posamezno obdobje. Posamezno obdobje, tako zajema 5 letnih poročil in povprečje deležev izbranih prilivov glede na celotne prilive. Poleg tabel sem prikazala tudi dejanske celotne deleže letnih prihodkov glede na obdobje in njihovo rast oz. padec.

4.1 Predstavitev občine Krško

Občina Krško se nahaja v jugovzhodnem delu Slovenije. Sedež občine je Cesta krških žrtev 14, 8270 Krško. Župan občine Krško je že tretji mandat Franc Bogovič. Občinski svet sestavlja 30 članov. Površina občine krško zajema 286,5km² in ima 25.500 prebivalcev, ki so naseljeni v 157. naseljih. Mesto je nastalo na obeh bregovih najdaljše slovenske reke, reke Save. Staro mestno jedro je obnovljeno, kar daje mestu sliko urejenosti in značilnost upravnega središča, ki izpolnjuje celo širšo, pokrajinsko dimenzijo. Novi del mesta na Vidmu se je uredil skupaj z dograditvijo Nuklearne elektrarne Krško in največjo papirnico v državi. V to industrijsko cono pa spadata vsekakor še posodobljena brestaniška elektrarna in program kartonaže, ki že posluje primerno evropskemu tržnemu prostoru.

Oblikovanje novih poslovnih in obrtnih con je eden pomembnejših dejavnikov nadaljnjega razvoja občine, saj posledično daje možnost odpiranja novih delovnih mest. Občina Krško danes razpolaga s 170 hektarji poslovnih površin. Poslovne cone se razprostirajo od Rake, Senovega, Brestanice do osrednjega dela občine. Eden največjih rezultatov prizadevanj lokalne skupnosti pa sta PC Vrbina in Drnovo.

4.2 Pregled strukture virov občine Krško

4.2.1 Obdobje do leta 2004

Pri pregledu podatkov sem upoštevala finančna poročila pridobljena iz arhivov Ministrstva za finance in z njimi pripravila lastne tabele, v katerih sem izračunala končna povprečja in grafično predstavila rezultate.

4.2.1.1 Davčni viri

Davčni viri predstavljajo najkakovostnejši in najbolj stabilen vir javnega financiranja (Milunovič 2009, 180). Največji delež tekočih prihodkov je bil tako s strani davčnih prihodkov od dohodnine in davka na premoženje. V letu 2000 je ta delež znašal 39% vseh prihodkov, v letu 2001 slabih 44%, v letu 2002 dobrih 42%, leto 2003 46,3%, leta 2004 slabih 51%. Povprečno so ti prispevki predstavljali 44,6% vseh prihodkov. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi A.

4.2.1.2 Nedavčni viri

Drugi lastni viri so takse in pristojbine, udeležba pri dohodku in dobičku od premoženja, denarne kazni, prihodki od prodaje blaga in storitev in drugi nedavčni prihodki (Vlaj 2009, 154).

Za davčnimi viri sledijo nedavčni prihodki, kjer je največji delež teh prilivov na strani dohodkov od upravljanja z občinskim premoženjem, pa tudi z upravnimi taksami in pristojbinami. Občina Krško je v obdobju pred vstopom v EU največ teh sredstev pridobila v letu 2000 (33,90%), v letu 2001 29,30%, v 2002 25,2%, leta 2003 27,3% in leta 2004 26,40%. Sicer pa je v štiriletnem obdobju odstotek nedavčnih prihodkov povprečno znašal 28,5%. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi A.

4.2.1.3 Transforni prihodki in donacije

Na tretjem mestu so tudi po pomembnosti transforni prihodki; sredstev prejetih iz državnega proračuna, ki predstavljajo dodatna sredstva za financiranje občinskih nalog. V letu 2000 je ta delež znašal 21,9%, 2001 3%, 2002 23,3%, v letu 2003 je bilo transferjev za 21,40% in v 2004 18,30%. Delež teh prilivov je v povprečju štirih obravnavanih let znašal 20,5% vseh prihodkov občine. Manjši delež oz. skoraj zanemarljiv delež predstavljajo donacije, ki jih je

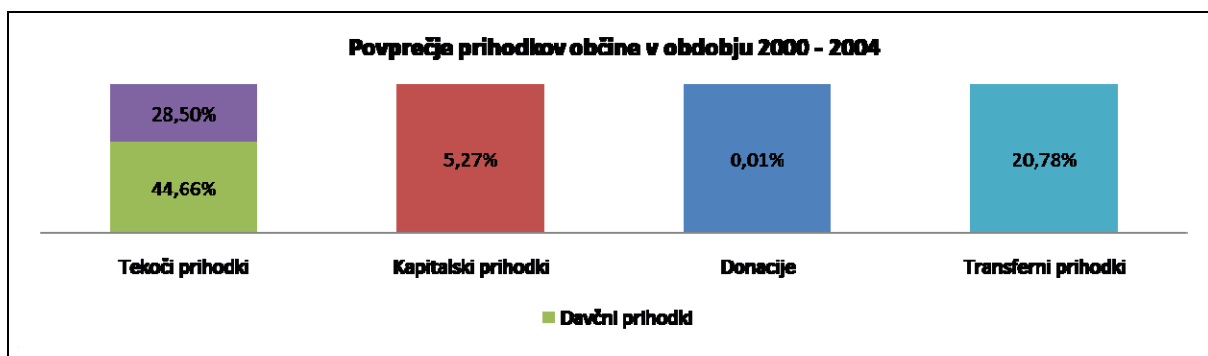
občina prejela le v letih 2003 in 2004. Leta 2003 so predstavljale le 0.01% prihodkov in so bile v obliki donacij iz tujine za tekočo porabo in v letu 2004 0.04% in so bile predvsem donacije in darila od domačih fizičnih oseb. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi A.

4.2.1.4 Kapitalski prihodki

Kapitalski dohodki predstavljajo prihodke od prodaje osnovnih sredstev, prihodke od prodaje zalog, prihodke od prodaje zemljišč in neopredmetenih dolgoročnih sredstev.

Kapitalski prihodki so v letu 2000 v občinski proračun prispevali 21,90%, leta 2001 23,3%, leta 2002 19% , v letu 2003 21,4% in v letu 2004 18,3%. Povprečno so v obravnavanem obdobju v finančno blagajno prinesli 20,78% vseh prihodkov. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi A.

Tabela 4.1: Povprečje prihodkov občine Krško v obdobju od 2000 do 2005



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

4.2.2 Obdobje po vstopu v EU

Pregledala sem finančna poročila iz arhiva Ministrstva za finance od leta 2005 po vstopu v EU in primerjala dohodke. Tokrat so med dohodke vključeni tudi dohodki iz sredstev pridobljenih iz Evropske unije, ki so v tem letu že bili zabeleženi v finančnih poročilih.

4.2.2.1 Davčni prihodki

Med davčne vire spada tudi odstopljen del dohodnine, ki predstavljajo v letu 2008 v povprečju več kot dve tretjini davčnih prihodkov vseh občin v Sloveniji oz. skoraj polovico od vseh prihodkov (Milunovič 2009, 181). V letu 2005 je največ prihodkov v občinsko blagajno prišlo s strani davčnih prihodkov, enako kaže tudi izračun povprečja tega obdobja, saj so davčni prihodki predstavljali kar slabih 47% celotnih prihodkov občine v obdobju po vstopu v Evropsko unijo. Leta 2005 so davčni prihodki predstavljali 42,10%, leta 2006 33,07%, v letu 2007 55,20%, leta 2008 46,8% in v letu 2009 46,40%. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi B.

4.2.2.2 Nedavčni prihodki

Vrednosti nedavčnih prihodkov so bile v letu 2005 29,10%, leta 2006 29,50%, leta 2007 29,40%, z letom 2008 so porasli na 38,3%, in v letu 2009 dosegli 21,8% vrednosti letnih prihodkov.

Nedavčni prihodki so v občini Krško povprečno predstavljali 29,22% in so na drugem mestu po pomembnosti. V letu 2009 so v okviru davčnih virov pomembnejši viri udeležba na dobičku, prihodki od obresti in prihodki od premoženja. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi B.

4.2.2.3 Transforni prihodki in donacije

V letu 2005 je bilo v primerjavi z celotnimi letnimi prihodki občine 21,5% transfernih prihodkov, v letu 2006 22,10%, leta 2007 11,04%, v letu 2008 za 11%, v letu 2009 pa že 30,4%.

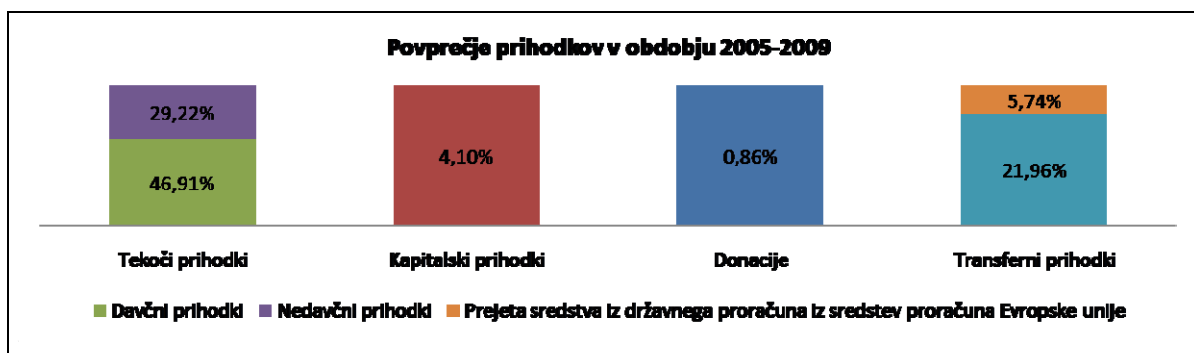
V primerjavi z prihodki v letu 2008 so načrtovani transforni prihodki kar za skoraj 4 krat višji, na kar je vplivalo tudi dejstvo, da je bil del nerealiziranih transfernih prihodkov iz leta

2008 realiziran v letu 2009. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi B.

4.2.2.4 Kapitalski prihodki

V letu 2005 so kapitalski prihodki v občinsko blagajno prinesli 5,3%, leta 2006 3,3%, leta 2007 7,5%, 2008 3,77% in v letu 2009 le 0,55%. Povprečno so v tem obdobju predstavljali 4,1% vseh prihodkov občine. Podatki, pridobljeni iz letnih finančnih poročil, se nahajajo v prilogi B.

Tabela 4.2: Povprečje prihodkov občine Krško v obdobju od 2005 do 2009



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

4.2.2.5 Pridobljena sredstva iz skladov EU in zadolževanje od leta 2005

Poleg državnega sofinanciranja investicij občinam, se kot transferna sredstva iz državne ravni v veljavni klasifikaciji javnih prihodkov izkazujejo tudi prejeta sredstva iz EU skladov, ki jih občine prejemajo preko upravljalnega organa iz državnega proračuna (Milunovič 2009, 184). Občina Krško je v letu 2005 v finančno poročilo vključila tudi pridobljena sredstva iz Evropske unije in sicer so ti predstavljali le 0,61% vseh prihodkov, ta delež je bil malo večji v naslednjem letu 2006, ko je dosegle vrednost 0,69%. Večjo razliko v prihodkih iz Evropske unije pa je opaziti v letu 2007, ko je delež prihodkov s strani EU dosegel 3,05% vseh prihodkov in nato v letu 2008 6,6%. V letu 2009 pa je ta delež znašal že 17,7%, Največ je občina Krško pridobivala iz Kohezijskega sklada.

Tabela 4.3: Prejeta sredstva iz skladov EU v obdobju od 2005-2009



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Ker je pridobivanje sredstev iz Evropske unije pogosto povezano tudi z zadolževanjem občine, sem pregledala tudi izkaze zadolževanja na podlagi finančnih poročil.

V spodnji tabeli je prikazana krivulja zadolževanja v občini Krško, ki se v določenih točkah sklada z krivuljo pridobljenih sredstev iz skladov EU. V letih 2007 in 2008 se občina ni pretirano zadolževala, čeprav je v letu 2008 najela večje posojilo kot leta poprej, je pa zato v letu 2009 najela posojilo za več kot 8 milijonov evrov, kar sovпада s kratkoročno najetim posojilom za prijavo na razpis za pridobitev sredstev v istem letu.

Tabela 4.4: Stanje zadolžitve občine v obdobju 2000 do 2005



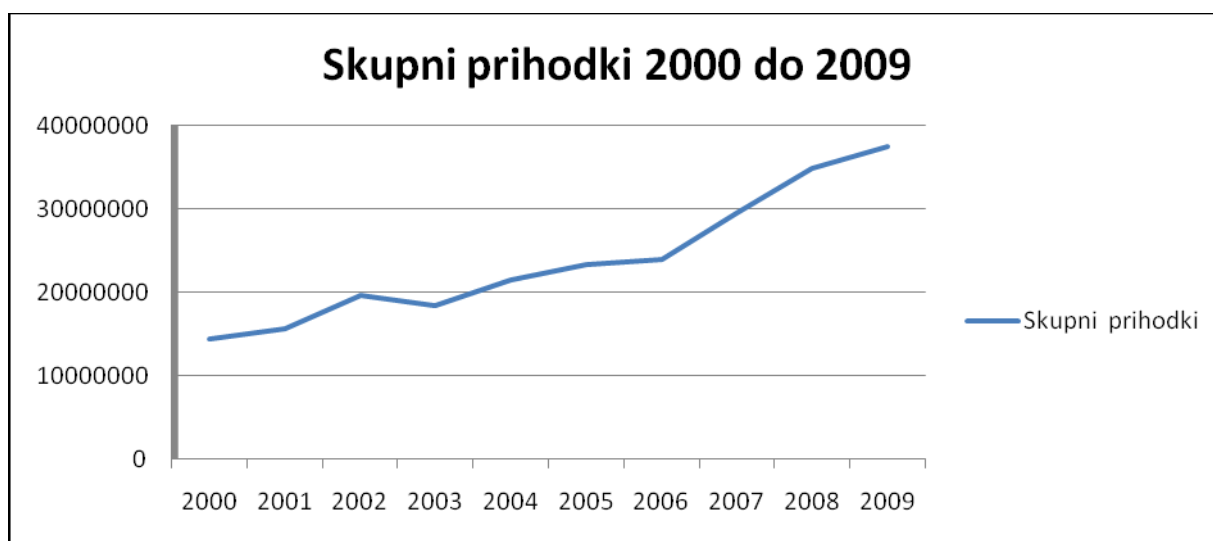
Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Ker se občine na razpis prijavijo le ob zadostnosti prispevanega dela sredstev, se je občina zadolžila vnaprej, saj je za pričetek projekta potrebovala začetni kapital, še preden je sredstva iz Evropske unije tudi dejansko prejela na svoj račun. Da se je lahko zadolžila za tako velik znesek pa je morala vnaprej prikazati dobre bilance, zato lahko sklepam, da se v letih prej ni zadolževala.

4.2.2.6 Gibanje skupnih prihodkov

Krivulja rasti celotnih prihodkov kaže na konstantno povečevanje skupnih prihodkov, to povečevanje je še posebej intenzivno v letih po vstopu v Evropsko unijo, saj je Občina Krško svoje prihodke glede na leto 2000, ko je v bilanci izkazovala 14.453.647 skupnih prihodkov, prihodke v letu 2009 povečala za več kot 100% na 37.558.179.

Tabela 4.5: Prikaz rasti skupnih prihodkov občine Krško v vseh obravnavanih obdobjih



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

4.3 Analiza podatkov

Občina Krško je v obdobju od 2000 in do vstopa v Evropsko unijo največji delež finančnih virov pridobivala s strani tekočih prihodkov, davčnih in nedavčnih, ki so predstavljali več kot polovico vseh prihodkov občine. Največji prihodek obeh obdobjev predstavljajo davčni viri. Tukaj znatne razlike v povprečnih deležih obdobja od 2000 do 2004 in 2005 do 2009 ni zaznati, saj odstopa ta dobra 2%. Občina precejšen delež svojih prihodkov pridobi s strani nedavčnih virov, ki v povprečju predstavljajo skoraj 30% vseh njenih prihodkov.

Prihodki s strani Evropske unije v tem obdobju še niso zavedeni v finančnih poročilih, vendar so v finančnih poročilih za leto 2004 ti prihodki že posebej opredeljeni med transfornimi prihodki. Občina v tem letu ni navedla nobenih prihodkov iz Evropske unije saj je Slovenija kot polnopravna članica vstopila v EU s prvim majem leta 2004.

Po letu 2007 je opaziti znaten porast v pridobljenih sredstvih in vzroke lahko poiščem v odpravi zakonodajnih omejitev v teh letih, ki je tudi občini Krško dopustil večje kratkoročno zadolževanje, s katerim je lahko povečala svoj finančni potencial in tako lahko pristopila k razpisom. Na podlagi prikazane krivulje lahko napovem, da bo občina Krško tudi v prihodnje uspešno pridobivala sredstva iz Evropskih skladov in tako še povečevala delež le-teh glede na celotne prihodke. Ker pa se mora za pridobitev sredstev tudi sama prispevati del sredstev, je skoraj neizogibno, da se kratkoročno zadolži do prejema teh sredstev. Za odobritev posojila pa je še vedno odvisna od države, ki mora zadolžitev odobriti. Morda lahko vzrok za porast iščemo tudi v pripravljenosti in sposobnosti občine na pripravo dokumentacije, ki je v začetku predstavljala administrativno oviro tudi drugim občinam.

Po letu 2007 sem iz analiz prihodkov ugotovila skokovito porast sredstev, pridobljenih iz skladov EU. Sredstva so se povečala od leta 2005, ko so v finančnem poročilu prvič zabeleženi prihodki iz sredstev EU. Tu pa gre povezava tudi na spremembo zakonodaje leta 2007 in 2008, ko je prišlo do odprav omejitev zadolževanja z namenom povečati možnost občinam, da pridobivajo ta sredstva. Zato sem v analizo uvrstila tudi tabelo zadolževanja občine iz katere je razvidno, da se je občina v istem letu, ko je sredstva pridobila tudi zadolžila za skoraj enak znesek, saj je morala pridobiti finančna sredstva vnaprej, da je lahko začela z uresničevanjem projektov, ki so bili pridobljeni na razpisu, za začetek del pa so bila potrebna finančna sredstva, ki jih občina v tistem trenutku še ni pridobila iz skladov, zato je

stroške pokrila iz svojega proračuna in zadolžitve. Zadolžitev je tako, glede na prikazano tabelo in krivuljo, rasla z pridobljenimi sredstvi zato lahko potrdim povezavo med obema.

Pregled skupnih prihodkov je pokazal konstantno rast le-teh skozi celotno obdobje, kljub temu, da se vrednosti oz. odstotki posameznih dohodkov med seboj niso drastično razlikovali. Vzroke za povečevanje prihodkov gre tako iskati v spremembah, ki jim je bilo podvrženo celotno uvajanje v sistem Evropske unije, vključno seveda z inflacijo, ki je vplivala tudi na, lahko bi rekla, navidezen dvig sredstev. Obdobje pred 2004 je bilo seveda še obdobje tolarja. Hkrati pa so se sredstva povečevala tudi zaradi novega vira, evropskih skladov, ki jih v obdobju pred vstopom občina ni mogla pridobivati. Posebej je ta razlika razvidna v poročilu iz leta 2009, ko so se prihodki na račun skladov najbolj povečali. Se je pa vzporedno z večanjem pridobljenih sredstev občina temu primerno tudi zadolževala. Kot sem ugotvila z analizo in je razvidno tudi s primerjavo obeh krivulj, ti naraščata v istih obdobjih in lahko rečem, da gre za vzročno povezavo med njima. Povečevanje zadolževanja je namreč rezultat prijav na razpise, na katere mora občina biti pripravljena tudi s finančnimi viri, ki pa jih, glede na nezadostnost drugih virov, lahko pridobi le z zadolževanjem.

5 ZAKLJUČEK

Lokalna samouprava v Sloveniji se v precejšnjem deležu še vedno financira iz sredstev, ki prihajajo s strani države, s tem pa občine ostajajo pod njenim vplivom saj brez finančnih sredstev ne morejo zagotoviti svoje delovanje niti zadovoljiti potreb njenih prebivalcev.

Na primeru občine Krško sem ugotovila, da ima svojo finančno odvisnost dobro in približno enakomerno razporejeno med najpomembnejšimi viri, med katerimi so tudi tisti, ki jih občina zagotavlja sama in ne prihajajo s strani države. Najpomembnejši vir je tako kot v drugih občinah davčni vir, ki predstavlja odstopljeni del dohodnine oz. glavarino in je dodeljen s strani države vendar je delež le-teh v občini Krško manjši kot od povprečja slovenskih občin. Občina svoje vire dodobra zagotavlja tudi preko nedavčnih oblik in kapitalskih dohodkov, od vstopa v Evropsko unijo pa se je njena sposobnost črpanja evropskih sredstev povečala, kot sem ugotovila s krivuljo v analitičnem delu. Glede na to, da so ta pridobljena sredstva v zadnjem letu predstavljala kar 17% vseh prihodkov, lahko delno potrdim svojo hipotezo, da občina s temi sredstvi veča svojo avtonomijo, vendar pa moram poudariti, da je to pridobivanje še vedno odvisno od odobritev zadolževanja, ki se mu občina za večje projekte ne more izogniti. Delež projektov mora namreč sofinancirati oz. celo založiti dokler ta sredstva evropskih skladov dejansko pridejo na njen račun in jih lahko uporabijo. Še vedno namreč obstaja veliko tako administrativnih ovir pri izpolnjevanju obrazcev kot same finančne kapacitete občinskega proračuna. Glede na to, da je občina Krško ena od stabilnejših občin, kar se tiče zadostnosti financiranja s strani lastnih virov, lahko rečem, da ima s tem tudi večjo avtonomijo od ostalih, tudi manjših občin. Vendar pa to ne pomeni, da je avtonomna v smislu finančne neodvisnosti, saj je tako zaradi prihodkov iz državnega proračuna kot odobritev posojil za investicije še vedno v odvisnem položaju, saj za lastnimi proračunskimi sredstvi zaradi svoje velikosti ne more samostojno upravljati in odločati o svojih virih.

Zaključim lahko, da je občina Krško sicer vedno bolj uspešna pri črpanju sredstev iz Evropske unije, še vedno pa ostaja pod okriljem države in njenega vpliva na njeno poslovanje in s tem tudi razporejanjem in pridobivanjem virov. Občine se ravno zaradi lastnih interesov podredijo, saj jim je le tako dana možnost in dostop do financ za urejanje lastnih zadev in infrastrukture. Njihova avtonomija oz. konkretno avtonomija občine Krško je tako še vedno vprašljiva in praktično ni mogoča zaradi odvisnosti od sredstev, ki jih še vedno pridobiva s strani države oz. jih le-ta občini odobri preko zadolžitve.

6 LITERATURA

1. Allen, David. 2010. *The Structural Funds and Cohesion Policy. V Policy making in the European union*, ur. Wallace Helen, Pollack Mark A., Young Alasdair R, 229-250. New York: Oxford University Press.
2. Brezovnik, Boštjan, Božo Grafenauer, Žan Oplotnik in Milan Železnik. 2005. *Pristojnosti slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
3. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2003. *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. --- 2003 in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Bučar, Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kajnc. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
6. Cijan Rafael in Jurij Tadej Toplak. 2006. *Državna ureditev republike Slovenije: zbirka predpisov z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Nova obzorja.
7. Cvikl, Milan Martin in Etelka Korpič-Horvat. 2007. *Proračunsko pravo: Priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: GV Založba.
8. Čebulj Janez in Mik Strmecki. 2005. *Upravno pravo*. Ljubljana: NUK.
9. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
10. Milunovič, Vilma. 2005. *Upravljanje javnih financ v občini ob vstopu v EU. V Slovenija v EU: Zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 357-372. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. --- 2009. *Pregled financiranja občin v zadnjem desetletju. V Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne ureditve lokalne samouprave v RS*, ur. Miro Haček, 174-195. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Ministrstvo za finance. 2000-2010. *Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna: Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov)* (P). Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm (10. avgust 2010).

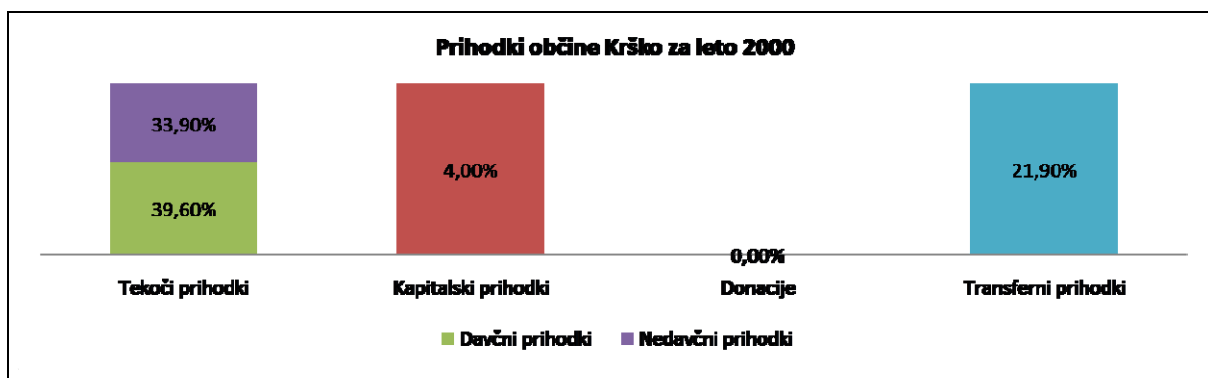
13. Mulec, Breda. 2008. *Kohezijske politike Evropske unije in problemi njene implementacije s poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Založba Koščak.
14. Občina Krško. 2010. *O občini Krško*. Dostopno prek: http://www.krsko.si/predstavitev.php?page_id=13 (30. junij 2010).
15. Pinterič, Uroš. 2008. Financiranje lokalne samouprave – med finančno avtonomijo in državno pomočjo. V *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*, ur. Uroš Pinterič, Nina Benda in Ben Belak, 85-105. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče.
16. Računsko sodišče RS 2004. *Revizijsko poročilo o poslovanju občine v letu 2004*. Dostopno prek : [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KCA799E3EFAAE4427C125715A00353199/\\$file/2150405.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KCA799E3EFAAE4427C125715A00353199/$file/2150405.pdf) (25. junij 2010).
17. --- 2007. *Zbirno poročilo o sposobnosti občin za pridobivanje in črpanje sredstev skladov Evropske unije*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBC587E01B03B08F4C12572F7001C1C0B/\\$file/SredstvaEU_Zbirno.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBC587E01B03B08F4C12572F7001C1C0B/$file/SredstvaEU_Zbirno.pdf) (25. junij 2010).
18. Reiserer, Axel. 2008. *Slovenia municipal finance*. Dostopno prek: <http://www.ebrd.com/russian/pages/news/press/2008/080410a.shtml> (22. julij 2010).
19. Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO. 2010. *Programsko obdobje 2000-2006*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/suseu/suseu_fin_sre.htm (22. julij 2010).
20. Setnikar Cankar, Stanka, Maja Klun, Primož Pevcin, Aleksander Aristovnik in Žiga Andoljšek. 2009. *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
21. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2006. *Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Vrednotenje_postopkov_prijave_in_izbire_projektov.pdf (10. junij 2010).
22. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/NSRO2007-2013.pdf> (10. julij 2010).
23. Šušteršič, Janez in Uroš Pinterič. 2009. *Institucionalna ujetost države: javne politike in javne finance*. Ljubljana: Vega.

24. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=71303> (10. junij 2010).
25. Vlada RS. 2003. *Enotni programski dokument*. Dostopno prek: http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2004-2006/download/enotni_programski_dokument_rs_2004-2006.pdf (10. junij 2010).
26. Wostner, Peter. 2005. *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba.
27. *Zakon o financiranju občin*. Ur. l. RS 123/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=72507> (10. junij 2010).
28. Žohar, Franci. 2008. Reform of financing of municipalities in Slovenia. *V Slovenia Financial Theory and Practice* 32 (2) 159-179. Dostopno prek: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=toc&id_broj=2979&lang=en (10. avgust 2010).

7 PRILOGE

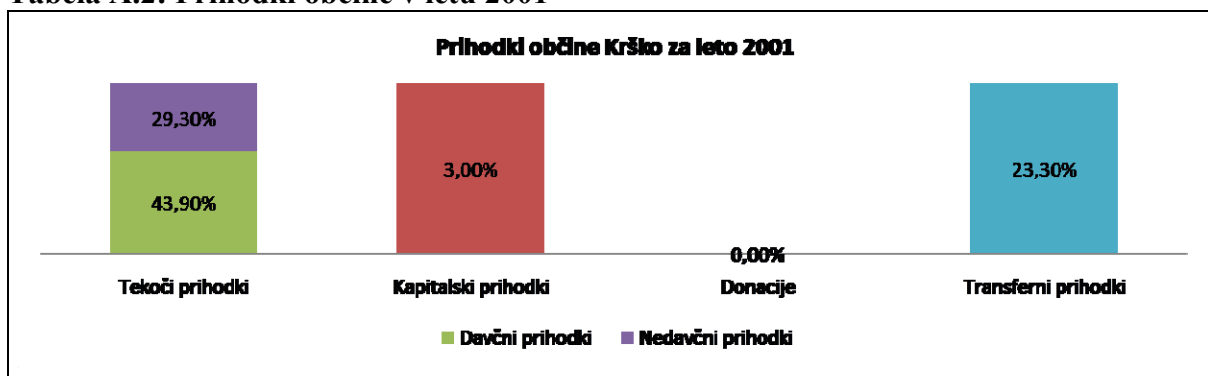
PRILOGA A: Prihodki občine v obdobju od 2000 do 2004

Tabela A.1: Prihodki občine v letu 2000



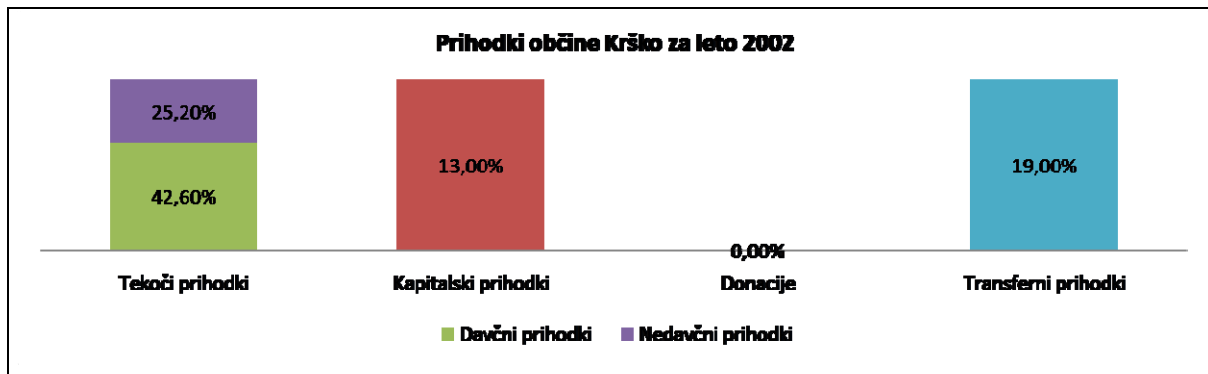
Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Tabela A.2: Prihodki občine v letu 2001



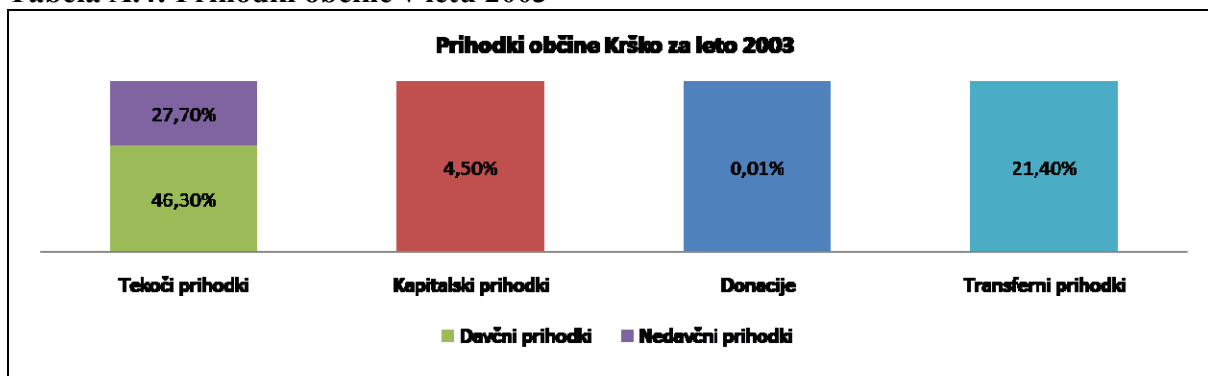
Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Tabela A.3: Prihodki občine v letu 2002



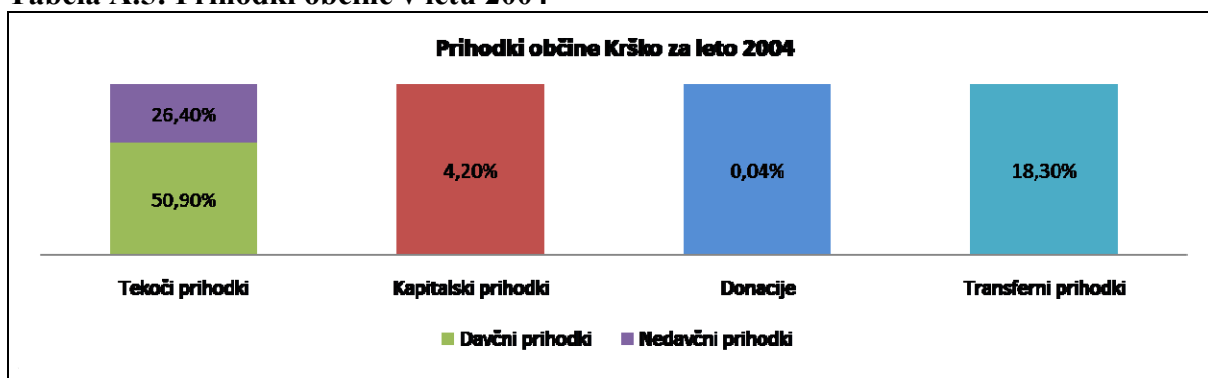
Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Tabela A.4: Prihodki občine v letu 2003



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

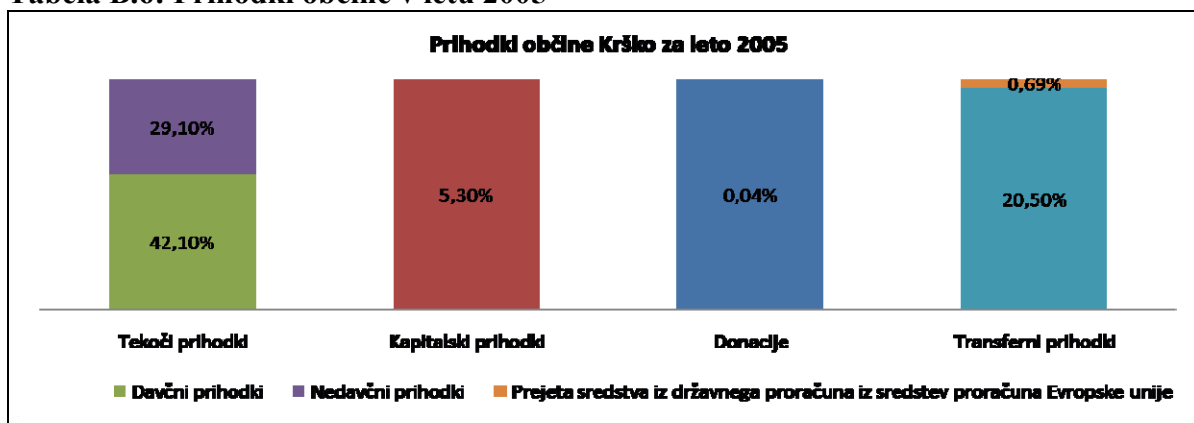
Tabela A.5: Prihodki občine v letu 2004



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

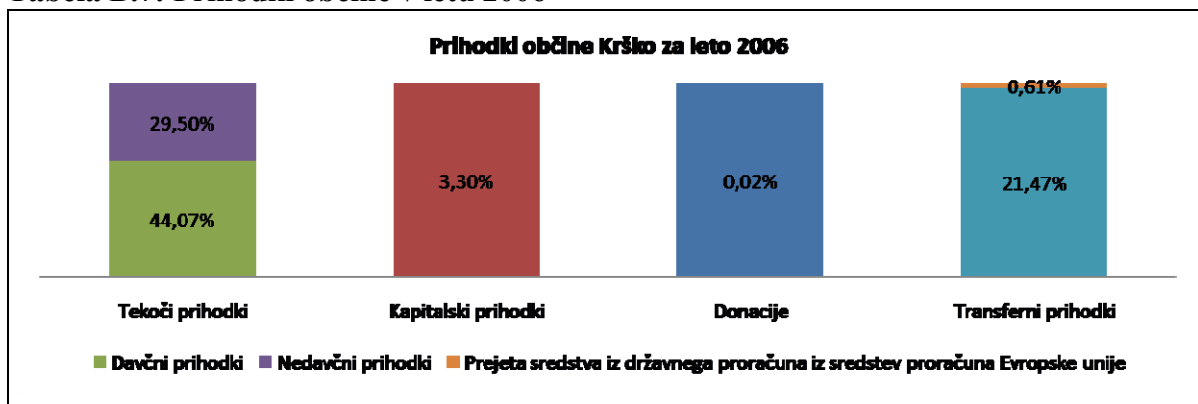
PRILOGA B: Prihodki občine v obdobju od 2005 do 2009

Tabela B.6: Prihodki občine v letu 2005



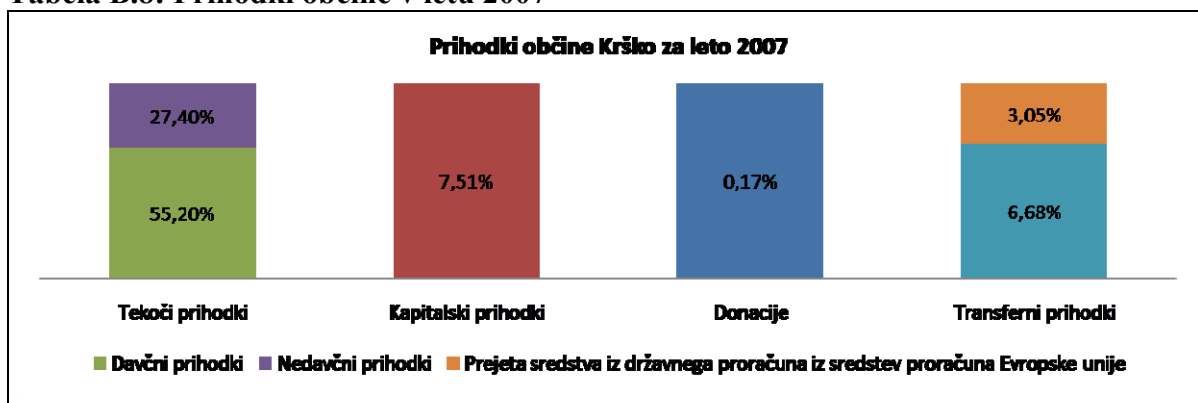
Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Tabela B.7: Prihodki občine v letu 2006



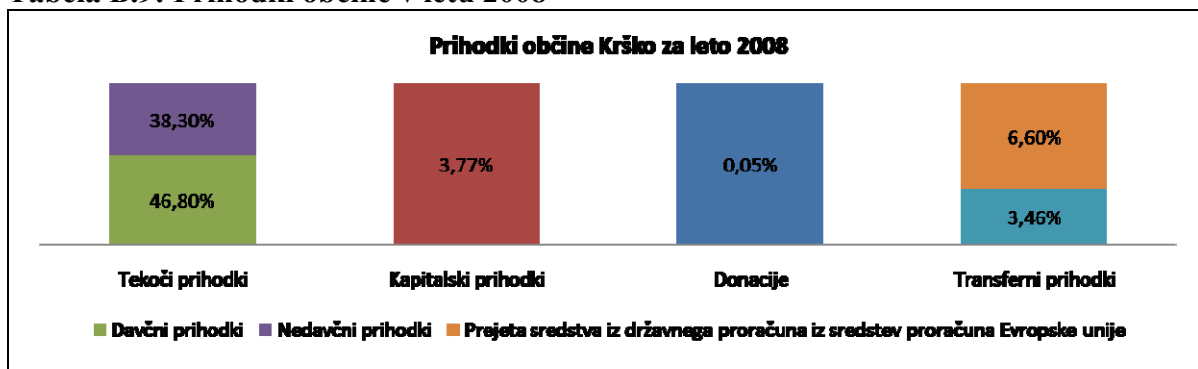
Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Tabela B.8: Prihodki občine v letu 2007



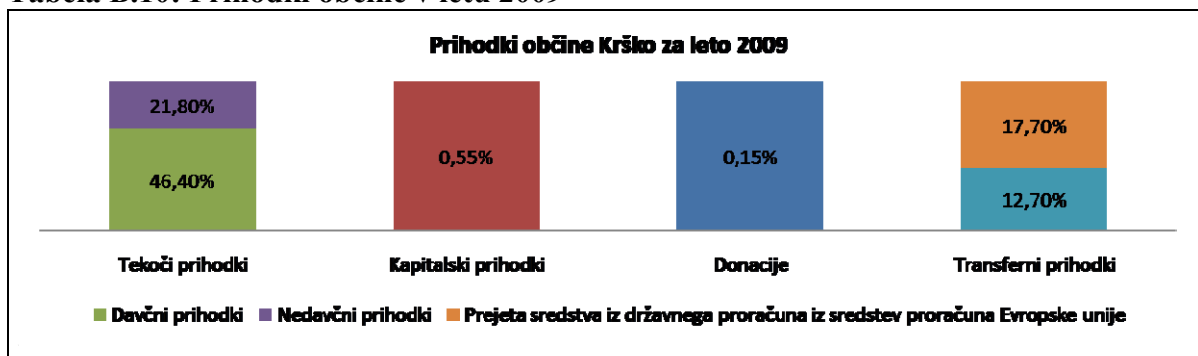
Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Tabela B.9: Prihodki občine v letu 2008



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).

Tabela B.10: Prihodki občine v letu 2009



Vir: Finančna poročila Občine Krško (2005-2009).