

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Pavlakovič

Prihodki občin iz naslova evropskih projektov: analiza 2006-2014

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Pavlakovič

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Somentorica: asist. dr. Simona Kukovič

Prihodki občin iz naslova evropskih projektov: analiza 2006-2014

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

Zahvaljujem se mentorju, red. prof. dr. Miru Hačku, in somentorici, dr. Simoni Kukovič, za nasvete in pomoč pri izdelavi diplomskega dela.

Zahvaljujem se tudi mojima staršema in sestri Simoni za izjemno podporo v času študija in pa seveda Mitji, ker mi je vedno stal ob strani in verjel v moje zmožnosti.

Prihodki občin iz naslova evropskih projektov: analiza 2006-2014

Slovenija se v zadnjih nekaj letih v vse večji meri bori s finančno krizo oziroma recesijo, ki zahteva tako imenovano »zategovanje pasu« tudi od lokalnih skupnosti. Krčenje finančnih sredstev se zato pozna na vseh ravneh oblasti. Tako na eni strani občine od države dobivajo vse več nalog, zadolžitev, pristojnosti; na drugi strani pa vse manj denarja, torej finančnih sredstev, s katerimi bi te naloge lahko opravljale. Občinam, ki potrebujejo pomoč, država sicer nudi finančno podporo, vendar to ni dovolj za vse večji obseg zadolžitev, ki jih imajo. Denar, ki priteka v občinske proračune iz naslova Evropske unije, je posledica prijav občin na razpise. Če se občina hoče prijaviti na takšen razpis, potrebuje zagotavljanje lastnega deleža, ki pa ga ob majhnih povprečninah in vse večjih stroških ne more zagotoviti. Tako prihaja do začaranega kroga, iz katerega se bo Republika Slovenija prebila le s pomočjo dodatnih reform na področju lokalne samouprave.

Ključne besede: občina, proračun, povprečnine, evropska sredstva.

Municipal revenues from European projects: analysis 2006-2014

In the past few years Slovenia is increasingly struggling with the financial crisis or recession, where »belt tightening« is required also in local communities. Shrinking the financial resources is introduced to all levels of government. On the one hand, municipalities are required to implement more tasks, duties and on the other hand, the state gives them less financial resources to be able to pursue these tasks. The state offers financial support to the municipalities that need additional support. But municipalities still struggle with finances, and consequence is increasing amount of borrowing activity. Money flowing into municipal budgets from the European Union is the result of municipal proposals to public tenders. However, if municipality wants to send proposal to the tender, this requires the share of own-financing that given the struggling financial situation cannot be ensured. This leads to a vicious circle, which the Slovenia could break free only through additional reforms in local self-government.

Key words: municipality, budget, lump sum, European funds.

KAZALO

1	UVOD	7
2	METODOLOŠKI NAČRT	8
2.1	CILJ DIPLOMSKE NALOGE	8
2.2	HIPOTEZA	8
2.3	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	8
2.4	ZGRADBA DIPLOMSKE NALOGE	9
3	LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI	10
4	EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE	11
5	FINANCIRANJE OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI	15
5.1	SISTEM FINANCIRANJA SLOVENSКИH OBČIN	15
5.2	VIRI FINANCIRANJA OBČIN	17
6	PRORAČUN OBČINE	21
7	PREDSTAVITEV BELOKRANJSКИH OBČIN	23
7.1	OBČINA ČRNOMELJ	23
7.2	OBČINA METLIKA	24
7.3	OBČINA SEMIČ	24
8	ANALIZA PRORAČUNA BELOKRANJSКИH OBČIN	25
8.1	PRIMERJAVA PREJETIH SREDSTEV IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA IZ SREDSTEV PRORAČUNA EU ZA BELOKRANJSKE OBČINE IN POVPREČNIN	25
9	ZAKLJUČEK	30
10	LITERATURA	32
	PRILOGE	35
	PRILOGA A: Intervju z vodjo finančne službe občine Črnomelj Marino Klevišar	35
	PRILOGA B: Intervju z županjo občine Črnomelj Mojco Čemas Stjepanovič	37
	PRILOGA C: Intervju z vodjo oddelka za finance na občini Metlika Vesno Malešič	39
	PRILOGA Č: Intervju z direktorico občinske uprave Semič Matejo Kambič	40

KAZALO TABEL

Tabela 8.1: Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za občine Črnomelj, Metlika in Semič skozi obdobje 2006 do 2014, v odstotkih (%)	25
Tabela 8.2: Višina povprečnin v Republiki Sloveniji od leta 2006 do leta 2014 v evrih	26

1 UVOD

V diplomski nalogi se bomo ukvarjali s problematiko zniževanja finančnih sredstev s strani države tako, da bomo ugotavljali, ali se prihodki belokranjskih občin s strani evropskih projektov povečujejo v letih od 2006 do 2014. To časovno obdobje je bilo izbrano zato, ker nam daje dovolj velik časovni okvir za analizo.

Tako kot ostale države, je bila tudi Slovenija v času recesije primorana uvesti varčevalne ukrepe na vseh področjih javne in državne uprave. Zaradi zniževanja povprečnin, vse višje brezposelnosti in podobnih dejavnikov so bile gospodarsko slabše razvite občine primorane poiskati alternativne vire financiranja.

Občina je glede na odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v Vlaj 2004, 17) temelj lokalne skupnosti. Občino oblikujejo enotne potrebe, želje, interesi prebivalstva posameznega ali več naselij, ki pri upravljanju lokalnih zadev prisostvujejo individualno oziroma samoupravno v odnosu do države (Ustavno sodišče RS v Vlaj 2004, 17).

Občina je po eni od definicij tudi najpomembnejša oblika lokalne samouprave, zavzema položaj tako imenovane samoupravnosti in ne nazadnje, občina se je formirala v okviru naselja oziroma lokalne skupnosti, ki je nastala kot posledica zgodovinskih in naravnih vzrokov (Šmidovnik v Brezovšek in drugi 2014, 264).

Pristojnosti občine so glede na Ustavo Republike Slovenije (v Brezovšek in drugi 2014, 265) lokalne zadeve, ki jih občina samostojno ureja in se nanašajo na zadovoljevanje potreb občanov. Ločimo torej naloge občinske narave ter tiste naloge, ki jih je država prenesla na občine, te pa so izvirne (lokalne zadeve) in prenesene (soglasno z občino država naloge prenese na lokalno raven) (Brezovšek in drugi 2014, 265).

Vlaj (2001a, 166-167) pravi, da brez finančne neodvisnosti in zadostnih finančnih virov lokalna samouprava ne more zares obstajati. Nadalje avtor navaja, da bi morali biti finančni viri premo-sorazmerni s pristojnostmi, ki jih ustava in zakonodaja nalagata lokalnim skupnostim. Finančno avtonomijo si občine med drugim zagotavljajo z davki, saj je tudi v Evropski listini lokalne samouprave (MELLS) zapisano, da mora vsaj delež denarnih sredstev občin izvirati iz prispevkov ter davkov, ki jih občine določijo same (Vlaj 2001a, 271).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 CILJ DIPLOMSKE NALOGE

V Sloveniji občinam z vse večjim obsegom nalog v veliki meri primanjkuje finančnih sredstev tudi za opravljanje osnovnih opravil. Tako jim država, glede na zakonodajo in ustavo, mora finančno pomagati, a tudi njej zmanjkuje denarja. Cilj diplomske naloge je ugotoviti, ali se v obdobju od leta 2006 do leta 2014 zaradi zmanjševanja zneska povprečnin občinam, povečujejo evropska sredstva, saj le-ta predstavljajo edino možno alternativo financiranja.

2.2 HIPOTEZA

Glede na obravnavano tematiko, je bila zastavljena naslednja teza, in sicer:

»Višina evropskih sredstev se je v obdobju 2006-2014 v belokranjskih občinah povečala.«

Zanimalo nas bo torej, ali se je v zastavljenem časovnem obdobju od leta 2006 pa do leta 2014 višina prejetih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za občine Črnomelj, Metlika in Semič povečala. Podatek nas bo zanimal predvsem zato, da bomo lahko primerjali z zneskom povprečnin skozi enako časovno obdobje in videli, ali višina evropskih sredstev res predstavlja alternativo financiranja belokranjskim občinam.

2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

V diplomski nalogi bomo uporabili analizo primarnih virov, kjer se bomo osredotočili na zakonodajo, ki ureja področje financiranja občin. Nato bomo s pomočjo analize sekundarnih virov iskali potrebne statistične podatke za lastno raziskavo. Uporabili bomo tudi kvantitativno analizo podatkov, kjer bomo preučevali skupne prihodke in prihodke prejetih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za belokranjske občine od leta 2006 do leta 2014. Nadalje bomo pregledali relevantno literaturo ter uporabili deskriptivno metodo, s katero bomo opredelili ključne pojme, povezane s tematiko diplomskega dela. Za študijo primera smo izbrali belokranjske občine, in sicer Črnomelj, Metliko in Semič. Na prej omenjenih občinah bomo izvedli družboslovne intervjuje, s katerimi bomo dobili boljši vpogled v preučevano problematiko. Med belokranjskimi občinami bomo izvedli tudi primerjalno študijo dobljenih rezultatov.

2.4 ZGRADBA DIPLOMSKE NALOGE

Diplomska naloga se začne z uvodom, ki predstavi tematiko, s katero se ukvarjamo, in metodologijo. Uvodu sledi teoretični del diplomskega dela, v katerem so predstavljena ključna poglavja o lokalni samoupravi v Republiki Sloveniji, nato je opisana Evropska listina lokalne samouprave za Slovenijo ter njen pomen. V naslednji točki teoretičnega dela je podrobneje opredeljeno financiranje občin v Sloveniji, kakšni so prihodki občin oziroma viri financiranja ter ključna zakonodaja. Zanimal nas je tudi občinski proračun. V drugem delu diplomske naloge se nahaja empirični del, v katerem je opravljena analiza prejetih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za belokranjske občine v obdobju 2006 do 2014. Nato sledi pregled podatkov zneska povprečnin za enako obdobje in navedene ugotovitve. Empirični del vodi v zaključek, kjer so predstavljene sklepne misli in sinteza ključnih ugotovitev raziskovanja, na koncu pa je navedena še uporabljena literatura in priloge.

3 LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Lokalna samouprava je pojem, ki obstaja le, če je lokalnim skupnostim s strani države priznan pravni obstoj, podeljena odločevalna pravica na določenih področjih ter so jim zagotovljena sredstva, s katerimi urejajo omenjene zadeve (Virant v Brezovšek in drugi 2014, 262).

Problem, ki se pojavlja pri pojmu lokalne samouprave je ta, da v literaturi ne najdemo enotne opredelitve (Vlaj 1998, 15), vendar je najenostavnejša definicija lokalne samouprave, da predstavlja najbližjo raven oblasti za državljane oziroma občane, njena naloga pa je zastopanje pomena tako imenovane lokalnosti (Brezovšek in drugi 2014, 261). Lokalna samouprava v Sloveniji pa je tudi pravica širših lokalnih skupnosti in občin, da v svoji pristojnosti opravljajo in urejajo javne zadeve, ki se nanašajo na prebivalce v določenem območju (Vlaj 1998, 17).

Po letu 1991, ko se je Slovenija kot država osamosvojila, je bil eden od primarnih ciljev uvesti lokalno samoupravo, ki je morala ustrezati klasičnemu evropskemu lokalno-samoupravnemu tipu (Brezovšek in drugi 2014, 258-259). Zato je že takrat Slovenija v svoji zakonodaji in ustavi upoštevala Evropsko listino lokalne samouprave (Vlaj 2001a, 101), o kateri bomo bolj podrobno govorili v naslednjem poglavju. Nanašajoč se na omenjeno listino je v 9. členu Ustave Republike Slovenije, zapisano: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava« (Ur. l. RS 33/1991). Nadalje Vlaj (1998, 19) ugotavlja, da so ustavne določbe glede lokalne samouprave temeljne za razumevanje celotnega sistema. Torej so enote lokalne samouprave mesta in občine, ki se neobvezujoče povezujejo v enote lokalne samouprave.

Poleg že omenjenega devetega člena je v petem poglavju Ustave Republike Slovenije (1991) opredeljena *Samouprava*. V omenjenem poglavju Ustave RS je opredeljeno uresničevanje lokalne samouprave, občine, nadalje so opredeljena delovna področja samoupravnih lokalnih skupnosti ter mestne občine, posamezni dohodki občin, pokrajine ter nadzor državnih organov.

4 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

V Evropi in drugod po svetu se lokalna samouprava vedno bolj uveljavlja v smislu sodobnega razumevanja demokracije. Svet Evrope krepi lokalne samouprave namenja še dodatno pozornost, saj so med drugim sprejeli tudi Evropsko listino lokalne samouprave (Grad 2003, 3).

Evropska listina lokalne samouprave določa evropskim državam, ki so jo ratificirale, spoštovanje načel, določb, pravil ter pogojev, ki jih ta mednarodna konvencija nalaga. Evropska listina lokalne samouprave je bila podpisana 15. oktobra 1985 s strani Sveta Evrope, v veljavo pa je stopila 1. septembra leta 1988 (Vlaj 1998, 26).

Evropska listina lokalne samouprave (Ur. l. RS 57/1996)¹ je sestavljena iz osemnajstih členov in preambule. V preambuli je med drugim določeno, da morajo države podpisnice listine upoštevati cilj, ki je doseganje večje enotnosti med članicami iz razloga zaščite ter uresničitve idealov, načel, kia so njihova skupna dediščina, in načine za doseg te ciljev Sveta Evrope. Nadalje, v 1. členu listina določa zavezovanje držav pogodbenic, da bodo upoštevale vse člene, in sicer na način določen v 12. členu. Evropska listina lokalne samouprave je nato sestavljena iz treh delov.

Upoštevajoč Evropsko listino lokalne samouprave, je eno od temeljnih demokratičnih načel pravica do lokalne samouprave. Listina pa določa med drugim tudi to, da naj bo načelo lokalne samouprave postavljeno v nacionalne zakonodaje ter ustave. Pooblastila, ki so določena lokalnim oblastem, morajo biti glede na dokument izključna ter polna in neomejena s strani pokrajinske oziroma osrednje oblasti, razen v primeru, ko to določa zakon (Vlaj 1998, 26-27). Tako je bila listina upoštevana tudi pri pripravi slovenskih zakonskih ter ustavnih podlag, ki so se nanašale na lokalno samoupravo (Vlaj 2001a, 101). Kot temeljno načelo listine pa se v osnovi postavlja *načelo subsidiarnosti*, ki pravzaprav določa vmešavanje politične oblasti le do te mere, ko družba ter njeni konstitutivni elementi niso sposobni zadovoljiti svojih potreb. Gre torej za iskanje ravnotežja med posameznikovo svobodo ter različnimi ravnmi oblasti (Vlaj 2001b, 76).

S sprejetjem listine, pa se je pojavila še ena ugotovitev in sicer, da pomanjkljivost finančnih virov lahko predstavlja grožnjo samemu bistvu katere koli lokalne samouprave. S tem namenom je napisan tudi 9. člen Evropske listine lokalne samouprave.

¹ Slovenija je razglasila Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), ki ga je nato sprejel Državni zbor Republike Slovenije 1. 10. 1996 (1996), veljati pa je začela 1. marca 1997 (Vlaj 1998, 310).

V 9. členu listine (1996) so opredeljeni finančni viri lokalnih oblasti, kjer je določeno, da so lokalne oblasti v okviru nacionalnih gospodarskih politik upravičene do ustreznih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo (1). Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon (2). Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same (3). Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog (4). Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog (5). Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri (6). Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo o okviru svoje lastne pristojnosti (7). Za namenjanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala (8) (Brezovšek in Kukovič 2012, 80).

Evropska listina lokalne samouprave torej določa, da morajo države podpisnice, kamor spada tudi Slovenija, izpolnjevati temeljna pravila politične, upravne ter finančne neodvisnosti lokalnih oblasti. Svet Evrope mora tako zaradi vse večjih finančnih težav in porasta nalog lokalnih skupnosti države vedno znova opozarjati na temeljna načela zapisana v listini (Brezovnik in drugi 2014, 27).

Po Vlaju (2001a, 102) se avtonomija lokalnih oblasti zagotavlja skozi določena temeljna vprašanja, rešena v skladu z listino. Ta vprašanja so naslednja:

- »pravni temelj«, kar pomeni priznanje lokalne samouprave skozi domačo zakonodajo (npr. zakoni ter Ustava),
- »področje dejavnosti in strukture lokalne samouprave«, kar pomeni določanje meril ter metod za razdelitev pristojnosti med lokalno samoupravo in državo,

- »*jamstvo avtonomije*«, kamor spada urejanje položaja izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih skupnosti, med drugim tudi zagotavljanje sodnih sredstev in podobno,
- »*ustrezni finančni viri*«, s čimer se zahteva ureditev sistema financiranja določene lokalne samouprave,
- »*pravica združevanja in načelo posvetovanja*«, kjer gre za sodelovanje ter postopke posvetovanj med lokalnimi skupnostmi,
- »*uresničevanje političnih pravic*«,
- »*demokracija na vmesnih ravneh*«, kamor spada tudi delovanje regij in podobno .

Slovenija torej v svoji ustavi upošteva Evropsko listino lokalne samouprave, in sicer (Vlaj v Brezovnik in drugi 2014, 29):

- z 9. členom Ustave RS (1991) je zagotovljena lokalna samouprava, tako kot je to zapisano v 9. členu listine (1996), da se lokalna samouprava naj priznava v domači zakonodaji ter ustavi, kjer je to mogoče;
- upoštevanje načela subsidiarnosti v 4. členu listine lahko najdemo v 140. členu (prvi odstavek) Ustave RS, kjer je zapisano, da so v pristojnosti občine tiste zadeve, ki jih lahko le-ta avtonomno ureja in ki zadevajo izključno občane (Brezovnik in drugi 2014, 28);
- s 139. členom Ustave RS² je izpolnjen 5. člen Evropske listine lokalne samouprave, ki določa, da se meje brez predhodnega posvetovanja lokalnih skupnosti, na katere se spremembe nanašajo, ne smejo spreminjati brez referendumu (če je možen), kjer to dopušča zakon;
- s 144. členom³ Ustave RS se izpolni 8. člen listine,⁴ ki govori o upravnem nadzoru (Vlaj v Brezovnik in drugi 2014, 29).

Ključni dejavnik za delovanje vsake lokalne demokracije pa je financiranje občin oziroma lokalnih skupnosti. Glede na načela Evropske listine lokalne samouprave je nujno, da so

² 139. člen Ustave RS določa ustanovitev občine z zakonom tako, da se najprej izvede referendum, na podlagi katerega se ugotovi mnenje prebivalcev na tistem območju (1991, 139. člen).

³ 149. člen govori o nadzoru državnih organov nad zakonitostjo opravljanja dela v organih lokalne skupnosti (1991, 144. člen).

⁴ 8. člen Evropske listine lokalne samouprave (1996) določa, da se v prvi točki nad lokalnimi oblastmi lahko izvaja upravni nadzor samo na podlagi določb, ki so zapisane v ustavi oziroma zakonu, v drugi točki omenjenega člena je zapisano, da se kateri koli upravni nadzor nad delom lokalne oblasti opravlja zgolj zaradi zagotavljanja zakonske in ustavne skladnosti. Nadalje je v tretji točki člena zapisano, da mora biti upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi v razmerju z varovanimi interesi.

finančni viri sorazmerni s pooblastili, ki so določena s strani zakonodaje in ustave (Vlaj v Milunović 2005, 105).

5 FINANCIRANJE OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI

Teoretiki, ki se ukvarjajo s področjem odnosa med državo in lokalno samoupravo ugotavljajo, da je za stopnjo avtonomije lokalnih skupnosti ključno področje financiranja. Brezovšek in Kukovičeva pravita, da je podoba demokratičnosti države ter avtonomnosti ravni lokalne oblasti finančna samostojnost in neodvisnost občin (Brezovšek in Kukovič 2012, 81).

Tako tudi Ustava Republike Slovenije (1991) v 142. členu določa, da se občine financira iz virov, ki so njej lastni. Poskrbljeno pa je tudi za gospodarsko slabše razvite občine, ki v celoti ne morejo opravljati svojih nalog, saj za le-te poskrbi država z dodatnimi sredstvi.

Nadalje je v Ustavi RS v šestem poglavju z naslovom *Javne finance*, v 146. členu opredeljeno financiranje države in lokalne skupnosti (1991). Določeno je, da tako država kot tudi lokalne skupnosti finančna sredstva za opravljanje in uresničevanje nalog pridobivajo z davki,⁵ drugimi predpisanimi dajatvami in prihodki od lastnega premoženja. Vrednost državnega in lokalnega premoženja pa se glede na določbe 146. člena izkazuje s premoženjskimi bilancami (1991).

5.1 SISTEM FINANCIRANJA SLOVENSКИH OBČIN

»Osnovni sistemski okvir financiranja občin v Sloveniji opredeljujeta Ustava Republike Slovenije in Zakon o lokalni samoupravi« (Brezovšek in Kukovič 2012, 82), na splošno pa sistem financiranja občin določajo tudi Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah ter vsakoletni zakoni izvrševanja proračuna države (Milunovič 2005, 108).

Model financiranja slovenskih občin je glede na Oplotnika in Brezovnika (v Brezovnik in drugi 2014, 33) trenutno sestavljen iz naslednjih funkcij:

- *»funkcija primerne porabe občine,*
- *funkcije lastnih prihodkov in*
- *funkcija finančne izravnave«.*

Kot že povedano, financiranje lokalne samouprave, poleg Ustave Republike Slovenije, določa tudi **Zakon o financiranju občin** (Ur. l. RS 123/2006). Le-ta je sestavljen iz osmih poglavij, ki skupno vsebujejo 47 členov.

⁵ Ustava določa, da so davki, carine ter ostale dajatve zakonsko določeni s strani države, lokalne skupnosti na drugi strani pa davke, dajatve in podobno predpišejo glede na pogoje določene v zakonu ter ustavi (1991, 147. člen).

Republika Slovenija je leta 1994 prvič sprejela Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS 80/1994), s katerim je bila za občine predvidena tako imenovana *zagotovljena poraba*,⁶ po letu 1999 pa *primerna poraba*.⁷ Z letom 2006 smo v Sloveniji dobili nov Zakon o financiranju občin (2006), ki je prinesel veliko potrebnih sprememb.

Z Zakonom o financiranju občin (2006) se glede na 1. člen »ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti«.

Potrebno je tudi poudariti, da je Slovenija država izjemno raznolikih občin, ki imajo neglede na vse enake pristojnosti, zato je toliko težje izvesti jasen in transparenten model financiranja občin (Grafenauer in Brezovnik v Brezovnik in drugi 2014, 36). Tako vsem občinam ni mogoče zagotoviti enake količine finančnih sredstev, saj se nenazadnje te razlikujejo glede na strukturo, naloge, ki jih opravljajo, gospodarsko razvitost in podobno (Brezovšek in Kukovič 2012, 81).

Nadalje Zakon o financiranju občin (2006) v prvem poglavju, kjer so zapisane splošne določbe, navaja načelo financiranja občin (3. člen) ter načelo proračunskega financiranja (4. člen). V 3. členu zakona je tako določeno, da mora financiranje občin temeljiti na načelu samostojnosti občine pri financiranju nalog, temeljiti mora tudi na načelu sorazmernosti virov financiranja z občinskimi nalogami ter na načelih lokalne samouprave. S četrtem členom je določen način zagotavljanja sredstev, ki jih zagotavlja država ter državno zagotavljanje financiranja občin v sorazmerju z obsegom prenesenih nalog in vrsto le-teh.

V drugem poglavju Zakona o financiranju občin (2006) so opredeljeni finančni viri, s katerimi razpolaga občina, v tretjem pa primerna poraba občine, oziroma kako se le-ta financira ter ugotavlja. O omenjenih poglavjih bomo nekoliko več govorili v nadaljevanju.

Torej, Zakon o financiranju občin (2006) v četrtem poglavju govori o sofinanciranju programov, nalog in investicij občin in je za obravnavano tematiko diplomskega dela izjemno pomemben. Glede na 18. člen (1) se namreč občinam zagotovijo dodatna sredstva državnega proračuna, ki so namenjena sofinanciranju izvajanja nekega programa ali naloge, investicijam ter skupnemu opravljanju nalog občinske uprave. (2) Kar lahko izpostavimo kot pomembno pri tem členu je, da se ta sredstva lahko uporabljajo le za tiste namene, za katere so bila dodeljena. V 19. členu gre za podrobnejšo opredelitev glede sofinanciranja posameznih

⁶ To so občinski odhodki, ki so potrebni za financiranje nujnih nalog (1994, 20. člen).

⁷ V vsakem proračunskem letu se za individualno občino ugotovi primeren obseg denarnih sredstev, ki jih občine potrebujejo za financiranje nalog (2006, 2. člen).

programov in nalog občin, kjer je med drugim tudi zapisano (3), da se občini morajo zagotoviti sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje posameznih nalog, programov, in sicer v višini odobrenih sredstev kohezijske ter strukturne politike Evropske unije. V 21. členu gre za sredstva za sofinanciranje investicij, kjer je določeno, da se v državnem proračunu za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo ter investicij posebnega pomena za zadovoljitev skupnih interesov občanov, zagotavljajo dodatna sredstva. Del teh sredstev se za vsako proračunsko leto občini zagotovi v šestih odstotkih skupne primerne porabe občin. Tukaj se sredstva občinam zagotovijo na predlog ministrstva, zagotovljena pa morajo biti tudi v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna države. Sredstva se dodelijo v višini odobrenih sredstev strukturne ter kohezijske politike EU ter se nato razdelijo med občine na podlagi določenih meril ministra, pristojnega za lokalno samoupravo (23. člen). Obseg financiranja, ki je opredeljen v 24. členu Zakona o financiranju občin (2006) določa, da se lahko investicijo sofinancira tudi do 100 %, brez davka na dodano vrednost, obseg pa določi pristojno ministrstvo, in sicer glede na stopnjo razvitosti občine, kjer se prednostno oceni tiste občine, ki imajo višji indeks razvojne ogroženosti. Razvojna ogroženost pa se nadalje določi s posebnimi kazalniki (razvitost, ogroženost občine, razvojne možnosti).

Zdaj pa se dotaknimo prej omenjenega drugega poglavja Zakona o financiranju občin in si pogledjmo, kateri so viri financiranja slovenskih občin.

5.2 VIRI FINANCIRANJA OBČIN

Glede na 52. člen Zakona o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007), občina financira lokalne zadeve, ki so javnega pomena iz:

- *»lastnih virov«*,⁸
- *»sredstev države«*⁹ in
- *»zadolžitve«*.¹⁰

Torej je v osnovi sistema financiranja občin opredeljeno, da se občine financirajo iz lastnih virov, tistim občinam, ki so slabše razvite, pa vsa potrebna sredstva zagotovi država (Milunovič 2005, 112).

⁸ Sem spadajo davki, dajatve ter dohodki od premoženja občine (2007, 52. člen).

⁹ Tukaj gre za dodatna sredstva, ki pripadajo občinam, če lastni viri občini niso dovolj, da opravi osnovne naloge. Ta dodatna sredstva pridejo v obliki finančne izravnave (Milunovič 2005, 114).

¹⁰ Zadolžitve občine potekajo v smislu zadolževanja v obliki izdaje vrednostnih papirjev, posojila (v Sloveniji se občina lahko zadolži le v primeru financiranja infrastrukturnih investicij ter stanovanjske gradnje) (Milunovič 2005, 115).

Finančni viri so izredno pomembni, saj tudi načelo subsidiarnosti določa, da morajo imeti občine, kar se tiče njihovih pristojnosti, visoko raven avtonomije in med drugim tudi potrebne vire za njihovo uresničevanje. Finančna neodvisnost oziroma samostojnost lokalnim skupnostim določa najmanjšo mero zbranih davkov na lastnem teritoriju, zahteva pa tudi, da se lokalne javne službe upravlja dobro, saj le-te ohranjajo javno dobro (Vlaj 2001a, 167).

Naj se znova vrnemo na Zakon o financiranju občin (2006), v katerem je celotno drugo poglavje namenjeno virom financiranja občine. Zakon določa, da se občine financirajo iz **lastnih davčnih virov** (6. člen), **drugih lastnih virov** (7. člen), **odstopljenih virov** (8. člen), **občinskih taks** (9. člen) ter **zadolževanja** (10. člen).

Omenjeni zakon v prvem odstavku 6. člena (2006) določa, da so viri financiranja občine prihodki občinskega proračuna, in sicer od:

- nepremičninskega davka,
- davka, ki je določen za vodna plovila,
- davka, ki se ga plača na nepremičninski promet,
- davka, ki je določen v primeru dediščin in daril,
- davka od dobitkov z igrami na srečo ter
- ostalih davkov, če so določeni z zakonom, ki ureja področje davka.

Nadalje je v 7. členu Zakona o financiranju občin (2006) zapisano, da so lahko viri financiranja tudi globe, takse, prihodek od samoprispevka, plačila za storitve lokalnih javnih služb, koncesijske dajatve in podobno, a le če je to določeno z zakonom, ki ureja dajatve oziroma s posebnim, na podlagi zakona izdanim predpisom. V tretjem odstavku tega zakona pa je tudi določeno, da so prihodki občinam *»/.../tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije«*.

Med **odstopljene vire** se v osmem členu zakona (2006) prišteva prihodke iz dohodnin ter drugih davkov. Naslednji vir financiranja pa so, kot že omenjeno, **občinske takse**¹¹ (9. člen), ki jih občina predpiše za uporabljanje površin javnega značaja za razne prireditve, oglaševanje, zavzemanje parkirnih prostorov na javni površini ter ostale zadeve, določene z zakonom.

¹¹ Predpiše jih občina z odlokom, v katerem je navedena vrsta, višina in zavezanci za plačilo takse (2006, 9. člen).

Naj omenimo, da se **dohodnina** kot davek nanaša na celoten dohodek davčnega zavezanca, kar pomeni, da upošteva celoto vseh prihodkov davčnega zavezanca. Pomembno je tudi izpostaviti, da se, glede na 15. člen Zakona o dohodnini (2011), z dohodnino obdavči vse dohodke, ki jih je neka fizična oseba, za katero se dohodnina odmerja, dosegla v enem letu (Brezovnik in drugi 2014, 40).

*Kot zadnji vir financiranja pa zakon z desetim členom določa **zadolževanje**. S prvim odstavkom omenjenega člena je zahtevano, da zadolževanje občine poteka izključno v skladu z zakonom, ki ureja javne finance. Nadalje, v drugem odstavku je navedeno, v kolikšnem obsegu se lahko občina zadolži, v tretjem odstavku pa je zapisano, da se zadolževanje občine lahko zgodi v primeru investicij v gradnjo stanovanj, oskrbovanje z vodo in ravnanje z odpadno vodo, projekte, ki so namenjeni za osnovno šolstvo, ter za vlaganje v projekte javne infrastrukture. Občina pa se lahko zadolži tudi pri investicijah, sofinanciranih s strani skladov Evropske unije. Nato je v četrtem odstavku določeno, kaj se zgodi z odplačevanjem posojil za leta, za katera občina še nima sprejetega proračuna (Zakon o financiranju občin 2006).*

Pod prihodke občin pa poleg zgoraj omenjenega štejemo še (2006):

1. POVPREČNINO,
2. GLAVARINO,
3. FINANČNO IZRAVNAVO.

Povprečnina je glede na drugo točko 2. člena Zakona o financiranju občin (2006) po definiciji »na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin«. Povprečnina je nadalje opredeljena v 12. členu, kjer je določeno, da ministrstvo, ki je pristojno za finance, ugotovi povprečnino za naslednje proračunsko leto. Pri tem mora to ministrstvo upoštevati inflacijo na letni ravni, inflacijo in predvideno inflacijo v letu, v katerem se ugotavlja povprečnina. Glede na drugi odstavek tega člena se mora z višino povprečnine v prihodnjem proračunskem letu strinjati združenje občin, določi pa jo državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna države (2006). V nadaljevanju diplomskega dela si bomo ogledali zneske povprečnin v Sloveniji skozi obdobje 2006 do 2014 in poskušali ugotoviti, kje občine iščejo alternative ob njihovem nenehnem zniževanju.

Glavarina pomeni da se ugotavlja delež dohodnine in/ali ostalih davkov za vsakega prebivalca v Sloveniji. Omenjeni delež je namenjen občini, da lahko financira skupno primerno porabo. Glavarino, tako kot povprečnino, določi ministrstvo, ki je pristojno za finance. Za posamezno proračunsko leto jo izračuna na podlagi posebne enačbe, kjer se deli skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto s številom prebivalcev v državi (2006).

Finančna izravnava pa so, glede na 2. člen Zakona o financiranju občin, sredstva, ki se določijo občinam, ki ne morejo financirati lastne primerne porabe s svojimi prihodki. Sredstva za finančno izravnavo se črpajo iz državnega proračuna. Tudi finančno izravnavo dodeli ministrstvo, ki je pristojno za finance, takoj po sprejetju državnega proračuna (2006).

V zakonodaji in v Ustavi Republike Slovenije lahko torej najdemo kar nekaj določb glede dohodkov, prihodkov in virov financiranja občin. Pomembno pa je, da slovenska ustava v svojem 148. členu določa, da morajo biti vsi izdatki in prihodki občin oziroma lokalnih skupnosti ter države za financiranje javne porabe zapisani v njihovih proračunih (Vlaj 2001a, 181).

6 PRORAČUN OBČINE

V nadaljevanju diplomske naloge bomo izvedli analizo zaključnih računov proračunov občin, in sicer nas bo zanimal podatek, ali so se evropska sredstva skozi obdobje od leta 2006 do 2014 v belokranjskih občinah povečala. Zato potrebujemo podrobnejši vpogled v sam občinski proračun in njegove lastnosti.

Občinski proračun je dokument, ki je sestavljen iz splošnega¹² in posebnega¹³ dela ter načrta razvojnih programov.¹⁴ Ta temeljni finančni instrument ureja upravljanje ter uporabo finančnega premoženja posamezne občine. Sprejme ga občinski svet, župan pa ima vse pristojnosti, da proračun predlaga ter izvaja in tudi odgovarja za namenskost oziroma zakonitost porabe sredstev proračuna (Milunovič 2005, 121).

Proračun mora zagotavljati določene funkcije, in sicer so to politična funkcija, ekonomska ter finančna funkcija, nadzorna funkcija in organizacijska funkcija. Ker je vrst proračunov več, je izjemno pomembno, da jih med seboj ločimo. Torej, **proračun** predstavlja občinski akt, v katerem so predvideni odhodki, prejemki, drugi izdatki ter drugi prejemki občine za obdobje enega leta. Nadalje, **spremembe proračuna** so tiste, ki jih mora pred začetkom proračunskega leta potrditi občinski svet. Tukaj so dodane še spremembe ter dopolnila. In nazadnje, **rebalans proračuna** je občinski akt o spremembah med trajanjem proračunskega leta (Ministrstvo za finance v Madronič 2014, 9).

Zaključni račun občinskega proračuna vsebuje prikazane realizirane ter predvidene prihodke ter druge prejemke in odhodke, izdatke proračuna za določeno proračunsko leto, v katerem je bil proračun sprejet. Tukaj med drugim najdemo tudi vse spremembe, ki so se zgodile v sprejetem proračunu, ki so bile uveljavljene med samo izvršbo proračuna in ki dejansko vplivajo na realizacijo samega proračuna (Ministrstvo za finance 2010, 2).

V Priročniku za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna (Ministrstvo za finance 2010, 3) je določeno, da mora biti zaključni račun občinskega proračuna vedno sestavljen tako, da se struktura proračuna prejšnjega leta upošteva tudi v tekočem letu; vsebovati mora torej splošni in posebni del zaključnega računa proračuna ter na koncu obrazložitve.

¹² Splošni del proračuna vsebuje skupno bilanco odhodkov/ prihodkov, račun financiranja, finančnih terjatev in naložb (Milunovič 2005, 121).

¹³ Posebni del proračuna je sestavljen iz finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, kot so organi občine, občinska uprava, skladi, agencije (Milunovič 2005, 121).

¹⁴ V načrtu razvojnih programov najdemo načrte razvojnih programov direktnih uporabnikov za obdobje enega leta (Milunovič 2005, 121).

V nadaljevanju bomo predstavili belokranjske občine in njihove proračune, ki jih bomo pozneje uporabili za ugotavljanje odgovora na svojo zastavljeno tezo.

7 PREDSTAVITEV BELOKRANJSKIH OBČIN

Bela krajina je pokrajina na jugovzhodu Slovenije, ki zajema tri občine, in sicer občino Črnomelj, občino Metlika in občino Semič.

Gospodarska kriza je tako kot celotno Slovenijo prizadela tudi občine Črnomelj, Metlika in Semič. Kot bomo videli v nadaljevanju, se je število brezposelnih v omenjenih občinah povečalo, povečanje števila brezposelnih pa pomeni za občine upad finančnih sredstev.

Občine Črnomelj, Metlika in Semič so demografsko ogrožene, opremljenost s prometno ter komunalno infrastrukturo je v teh občinah nezadostna, problem v omenjenih občinah je neenakomerna razporeditev družbene infrastrukture, težava pa je tudi neustreznost kakovosti življenja (onesnaženost tal, vode in podobno) (Razvojni center Novo mesto 2011, 6).

Leta 2005 je nastalo Območno razvojno partnerstvo Pokolpje, ki obsega sedem občin, in sicer Kostel, Kočevje, Loški potok, Osilnica, Metlika, Črnomelj in Semič (Razvojni center Novo mesto 2011, 6). Območno razvojno partnerstvo Pokolpje pripravlja in izvaja skupne projekte, ki naj bi pripomogli k hitrejšemu razvoju območja. V omenjenih občinah je, kot smo že omenili, nujno potrebno prestrukturiranje gospodarstva, hitrejši razvoj in večja konkurenčnost (Program spodbujanja konkurenčnosti in ukrepi razvojne podpore Pokolpju v obdobju 2011-2016 2011, 3).

Program spodbujanja konkurenčnosti in ukrepi razvojne podpore Pokolpju v obdobju 2011-2016 med drugim temelji tudi na Zakonu o spodbujanju skladnega in regionalnega razvoja (Ur. l. RS 20/2011) ter Uredbi o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike (Ur. l. RS 24/2011) (Pokolpje 2015, 3. avgust).

7.1 OBČINA ČRNOMELJ

Po velikosti je Črnomelj s 340 kvadratnimi kilometri največja občina v Beli krajini. Po podatkih iz leta 2014 občina skupno šteje 14 586 prebivalcev in je med drugim znana kot prometno središče celotne Bele krajine. Županja občine Črnomelj je že drugi mandat gospa Mojca Čemas Stjepanovič, univerzitetna diplomirana ekonomistka (Občina Črnomelj 2015, 30. julij).

Gospodarstvo v občini Črnomelj se po gospodarski krizi sicer počasi obnavlja, vendar glede na Informacijo o stanju gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov v občini Črnomelj v letu 2014, ki jo vsakoletno pripravlja Razvojni informacijski center Bele krajine, število

brezposelnih še vedno narašča. Samo za primer, leta 2009 je bilo v Črnomlju brez dela 10,6 % ljudi, medtem ko se je ta odstotek do avgusta 2014 povišal na 22,2 (Fabina 2015, 4).

Razlog za tako veliko brezposelnost se po podatkih, ki se nahajajo v Informaciji o stanju gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov v občini Črnomelj v letu 2014, skriva med drugim v zmanjševanju zaposlenih v veliki gospodarski družbi Secop Kompresorji, d.o.o. (Fabina 2015, 1).

7.2 OBČINA METLIKA

Občina Metlika je naslednja od treh belokranjskih občin. Občina je velika 109 kvadratnih kilometrov, vsebuje 59 naselij ter ima 8 159 prebivalcev. Župan občine Metlika je Darko Zevnik (Občina Metlika 2015, 30. julij).

Občina Metlika je na podlagi podatkov, pridobljenih iz Razvojno informacijskega centra Bela krajina, tudi v porastu brezposelnosti. Leta 2009 je imela občina Metlika 10,4-odstotno brezposelnost, le pet let pozneje pa je ta poskočila za šest odstotkov. Število gospodarskih družb se glede na povečanje brezposelnosti presenetljivo ni zmanjšalo, celo povečalo se je za eno (RIC Bela krajina 2015).

7.3 OBČINA SEMIČ

Občina Semič je po velikosti v kvadratnih kilometrih druga belokranjska občina s 147 kvadratnimi kilometri, sestavljena pa je iz 47 naselij. Občina Semič ima v primerjavi z drugima dvema občinama najmanj prebivalcev, in sicer 3 849. Županja občine Semič je že svoj drugi mandat Polona Kambič, magistrica menedžmenta kakovosti (Občina Semič 2015, 30. julij).

V občini Semič na podlagi podatkov, ki smo jih dobili na Razvojno informacijskem centru Bela krajina, prav tako kot pri drugih dveh občinah stopnja brezposelnosti v zadnjih letih narašča. Leta 2009 je imela občina 12,1 odstotka brezposelnih ljudi, po podatkih iz leta 2014 pa se je ta delež zvišal za dobre 3 odstotke, na 15,3 %. Število gospodarskih družb je v zadnjih letih naraslo iz 46 na 55 leta 2014, s čimer si morda lahko razlagamo nizek porast brezposelnosti v občini (RIC Bela krajina 2015).

8 ANALIZA PRORAČUNA BELOKRANJSKIH OBČIN

Nadaljevanje diplomskega dela je sestavljeno iz pregleda proračunov občin Črnomelj, Metlika in Semič od leta 2006 do leta 2014. Kot že predstavljeno v začetnih točkah besedila, nas zanima, ali se je višina prejetih evropskih sredstev v obdobju 2006-2014 v belokranjskih občinah povečala.

Poleg omenjenega nas zanima še višina povprečnin občin skozi enako obdobje. Podatek nam bo pomagal do ugotovitve, če se v obdobju 2006 do 2014 zaradi zmanjševanja povprečnin občinam povečujejo evropska sredstva, saj le-ta predstavljajo edino možno alternativo financiranja.

Zanimalo pa nas je tudi strokovno mnenje finančnih vodij belokranjskih občin glede tematike diplomske naloge, glede virov prihodka občin, pomena povprečnin za njihove občine, glede evropskih sredstev in podobno. Omenjeni podatki strokovnih delavcev in županje občine Črnomelj so bili pridobljeni s pomočjo intervjujev.

8.1 PRIMERJAVA PREJETIH SREDSTEV IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA IZ SREDSTEV PRORAČUNA EU ZA BELOKRANJSKE OBČINE IN POVPREČNIN

Tabela 8.1: Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za občine Črnomelj, Metlika in Semič skozi obdobje 2006 do 2014, v odstotkih (%)

OBČINA/ LETO	ČRNOMELJ	METLIKA	SEMIČ
2006	0,17 %	0,29 %	/
2007	3,28 %	7,57 %	17,92 %
2008	8,04 %	1,55 %	34,28 %
2009	12,59 %	7,69 %	25,26 %
2010	5,01 %	25,16 %	45,57 %
2011	10,00 %	37,37 %	/
2012	14,54 %	29,28 %	14,47 %
2013	12,68 %	25,15 %	24,79 %

2014	7,70 %	15,12 %	21,00 %
-------------	--------	---------	---------

Vir: Lastna analiza.

Podatki o prejetih sredstvih iz proračuna države iz sredstev proračuna Evropske unije (v nadaljevanju sredstva) so bili napisani v proračunih občin v valuti evro (€), le za leto 2006 so bili podatki v slovenskih tolarjih (SIT). Odstotki, ki so prikazani v Tabeli 8.1 so nato izračunani s pomočjo tako imenovanega križnega računa, kjer je bil za celoto vzet podatek o skupnih prihodkih posamezne občine za leta od 2006 do 2014, delež pa je bil znesek prejetih sredstev iz proračuna države iz sredstev proračuna EU.

Sodeč po Tabeli 8.1 sredstva, ki jih občine prejmejo iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU skozi izbrano obdobje, od leta 2006 pa vse do leta 2014, kar precej variirajo.

Tabela 8.2: Višina povprečnin v Republiki Sloveniji od leta 2006 do leta 2014 v evrih

LETO	VIŠINA DOLOČENE POVPREČNINE
2006	/
2007	469,45
2008	485,88
2009	538,45
2010	550,00
2011	554,50
2012	554,50 (januar - junij) in 543,00 (julij - december)
2013	536,00
2014	536,00

Vir: Ministrstvo za finance (2015a).

Za občino **Črnomelj** lahko, navezujoč se na zgornje podatke, ugotovimo, da so sredstva do leta 2009 strmo naraščala. Znesek prihodkov iz evropskega proračuna se je tako od leta 2006 do 2009 zvišal kar za 12,41 %. Leta 2010 pa je drastično padel, saj so občini Črnomelj sredstva pridobljena iz evropskega proračuna predstavljala le še 5,01 % vseh prihodkov. V naslednjih dveh letih, torej do leta 2012, so se sredstva spet povečala in sicer leta 2011 za 4,99 % več prihodkov in leta 2012 za 9,53 %. Kar nas je presenetilo, je dejstvo, da so prihodki iz sredstev Evropske unije upadli v primerjavi s skupnim zneskom vseh prihodkov občine. Tako

so sredstva leta 2014 predstavljala le 7,70 % vseh prihodkov občine Črnomelj. Če se v zadnjih petih letih povprečnina znižuje, bi se po zastavljeni tezi in domnevi morala evropska sredstva povečevati, vendar temu ni tako. Prihodek sredstev iz naslova proračuna Evropske unije je leta 2012 predstavljal največji delež skupnih prihodkov občine Črnomelj. V istem letu je bila povprečnina 554,50 evra v prvi polovici leta in 543,00 evra v drugi, torej je bila glede na poznejša leta za več kot 10 evrov višja, hkrati pa so bila sredstva iz proračuna EU nižja.

V občini **Metlika** so imeli največji odstotek iz prejetih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije leta 2011. Ta sredstva so predstavljala občini Metlika kar 37,37 % vseh prihodkov občine. Presenetljivo je bila tistega leta povprečnina občine najvišja, saj je znašala 554,50 evra. Podatki kažejo, da prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije tudi v občini Metlika nihajo. Do leta 2011 je opaziti precejšen porast sredstev, nato pa ta odstotek začne rahlo upadati: Leta 2012 na 29,28 %, leto pozneje še za dobre štiri odstotke in končno leta 2014 na 15,12 % vseh prihodkov občine.

V občini **Semič** je zanimivo, da leta 2006 in leta 2011 ni dobila nobenih financ z naslova EU. Od leta 2007 do leta 2010 so se prihodki iz EU zvišali s 17,92 % na kar 45,57 % vseh prihodkov občine Semič. Čeprav so leta 2012 pridobljena sredstva predstavljala le 14,47 odstotka vseh prihodkov, so v letu 2013 narasla za dobrih deset odstotkov, leta 2014 pa so predstavljala 21 %. Tudi v primeru občine Semič je tako, da je povprečnina v letu 2010 znašala 550 evrov, torej je bila med višjimi v obravnavanem obdobju. Prav tako pa so bila leta 2010 prejeta sredstva najvišja glede na skupne prihodke občine.

Priznati moramo, da podatki o višini prihodkov z naslova proračuna Evropske unije pridobljeni za belokranjske občine niso pričakovani. Sredstva so se skozi obdobje 2006 do 2014 spreminjala. V obravnavanih belokranjskih občinah ni bilo pričakovanega porasta financ iz proračuna EU, znesek povprečnine pa se je manjšal. Povprečnina vsem trem občinam ne zagotavlja zadostne denarne pomoči, saj je veliko prenizka. Tako so povedale vse intervjuvane sogovornice¹⁵ iz vseh treh občin. Menijo, da povprečnina občinam ne zagotavlja niti opravljanja osnovnih nalog občine (Čemas Stjepanovič 2015), da s trenutno povprečnino država ne zagotavlja financiranja primerne porabe, zato morajo občine prejemanj finančno

¹⁵Iz občine Črnomelj sta na vprašanja odgovarjali vodja finančne službe Marina Klevišar in županja občine Črnomelj Mojca Čemas Stjepanovič. Iz občine Metlika je odgovarjala tamkajšnja vodja oddelka za finance Vesna Malešič ter iz občine Semič direktorica občinske uprave Mateja Kambič. Od županov občin Semič in Metlika odgovorov nismo prejeli.

izravnavo (Klevišar 2015), država pa občinam nalaga vse večje dolžnosti in vedno več nalog, ne zagotavlja pa sredstev za njihovo izvrševanje (Kambič 2015).

Sama povprečnina pa ima za vse tri občine velik pomen. Tako na občini Črnomelj pravijo, da so se jim prihodki proračuna izjemno znižali z znižanjem povprečnin (Klevišar 2015), saj občini Črnomelj po besedah županje povprečnine predstavljajo najpomembnejši vir dohodka (glej Prilogo B). Povprečnina poleg dohodnine prav tako predstavlja glavni vir dohodka v občini Semič. Pravijo, da na občini Semič z nižanjem povprečnin zmanjkuje prepotrebnih finančnih sredstev za investicije ter investicijska vzdrževanja (Kambič 2015). Podobnega mnenja je tudi županja Črnomlja. Na občini Metlika pa se med drugim bojijo, da lahko konstantno zniževanje zneska povprečnine privede do ogrožanja obstoja ter delovanja celotne lokalne samouprave (Malešič 2015).

Torej, če vzamemo vse tri občine in jih med seboj primerjamo, lahko zaključimo, da je glede na intervjuje z intervjuvankami iz občin Črnomelj, Metlika in Semič najpomembnejši vir dohodka dohodnina oziroma povprečnina (glej priloge A, B, C, Č).

Preidimo k naslednjemu vprašanju, ki se poraja pri nižanju povprečnin občinam. Želeli smo ugotoviti, kaj ob povprečninah, ki se iz leta v leto nižajo, predstavlja alternativo občinam in če so to sredstva s strani Evropske unije. Na občini Črnomelj je bila vodja finančne službe (Klevišar 2015) mnenja, da občini evropska sredstva sicer predstavljajo nek prihodek, vendar ta ni zagotovljen in je odvisen od veliko dejavnikov. Kot alternativo zmanjševanju povprečnin na občini Metlika vidijo le varčevalne ukrepe, v kakšni obliki pa nam niso razkrili (Malešič 2015). Na občini Semič so mnenja, da prave alternative zmanjševanju povprečnin sploh ni, saj se občinske prihodke lahko poveča samo še z dodatno obremenitvijo občanov Semiča. V Semiču tudi zatrjujejo, da evropska sredstva niso alternativa povprečnini, saj, kot je bilo že povedano, mora občina za pridobitev sredstev iz EU zagotoviti lastne vire (Kambič 2015).

Vse tri belokranjske občine so torej mnenja, da evropskih sredstev ne moremo upoštevati kot alternativo povprečnini. Občine so si prav tako enotne, da država za financiranje občin ne namenja dovolj denarja.

Zagotovo lahko trdimo, da država občinam s povprečninami ne zagotavlja zadostne pomoči pri financiranju njihovih nalog. Gre za problem krčenja denarne pomoči s strani države, ki prizadene vse občine, še posebej pa tiste, ki imajo visoko brezposelnost, ne morejo zagotoviti lastnih finančnih sredstev in podobno, kot je to značilno za občine v Beli krajini. Prihodki, ki

so jih občine dobile s strani proračuna Evropske unije po našem mnenju variirajo prav zaradi dejstva, da se občine, čeprav imajo dobre projekte (kot je povedala županja Črnomlja), ne morejo potegovati za ta sredstva, saj ne morejo zagotoviti lastnega deleža, ker imajo preveč drugih stroškov.

9 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu smo skozi teoretični del spoznali, kako poteka financiranje občin v Sloveniji, kako pomembna je Evropska listina lokalne samouprave in kako je le-ta uporabljena v slovenski zakonodaji in ustavi. Podrobneje smo predstavili tudi Zakon o financiranju občin (2006), s pomočjo katerega smo si razjasnili veliko pojmov, še posebej pa pojem povprečnina. Kasneje smo pogledali, kaj je občinski proračun in kako je sestavljen. V empiričnem delu smo poglobljeje spoznali občine Črnomelj, Metlika in Semič ter se seznanili z nekaterimi gospodarskimi značilnostmi občin. Dognali smo, da je v sistemu financiranja občin potrebno še veliko reform, predvsem v smislu pomoči gospodarsko slabše razvitim občinam, med katere sodijo vse tri belokranjske občine, ki jih pesti tudi visoka brezposelnost prebivalstva. S pomočjo podatkov, ki smo jih pridobili s spletne strani Ministrstva za finance, smo ugotovili zneske povprečnin od leta 2007 do 2014 (leta 2006 še ni bilo določene povprečnine). Izračunali smo tudi, kolikšen delež skupnih prihodkov predstavljajo belokranjskim občinam sredstva iz državnega proračuna iz proračuna Evropske unije za obdobje od leta 2006 do leta 2014. Nato smo te podatke uredili v tabelo in jih med seboj primerjali ter z dodatno pomočjo sogovornic prišli do zanimivih ugotovitev.

Na začetku diplomskega dela smo si zastavili tezo:

»Višina evropskih sredstev se je v obdobju 2006-2014 v belokranjskih občinah povečala.«

Na podlagi izračunanih odstotkov prejetih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije v obdobju 2006 do 2014 ter opravljenih intervjujev s strokovnjakinjami smo za občine Črnomelj, Metlika in Semič prišli do naslednjih ugotovitev: višina evropskih sredstev se je v zadnjih letih denarno sicer povečala, vendar ta rast, kot lahko razberemo iz Tabele 8.1, ni konstantna. Na intervjujih smo prav tako izvedeli, da denar iz evropskih sredstev ni zagotovljen. Prišli smo tudi do ugotovitve, da sredstva iz proračuna Evropske unije občinam ne predstavljajo alternative ob zmanjševanju letnih povprečnin. Alternativno sogovornice vidijo le v dodatnih davčnih obremenitvah občanov.

Menimo, da bi dodatne davčne obremenitve občanom belokranjskih občin zadale še večji finančni udarec in bi tako občine pahnilo v globlji finančni obup. Slovenske občine bi morale stopiti skupaj in z državo priti do rešitev, ki bi denarno podprle slabše razvite občine z visoko stopnjo brezposelnosti. Za začetek tako dobro rešitev vidimo v ustanovitvi Območnega razvojnega partnerstva Pokolpje.

Kot je povedala županja občine Črnomelj (Čemas Stjepanovič 2015) je vse skupaj začaran krog, iz katerega bi občine morala rešiti država, predvsem z novelami zakonov, uresničevanjem obljubljenih ukrepov in reformami na področju lokalne samouprave.

10 LITERATURA

1. Brezovnik, Boštjan, Mateja Finžgar in Žan Jan Oplotnik. 2014. *Financiranje Slovenskih občin*. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/ebook/financiranjelovenskihobcin2014/> (20. julij 2015).
2. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. ---, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Čemas Stjepanovič, Mojca. 2015. Intervju z avtorico. Črnomelj, 1. julij.
5. Fabina, Vesna. 2015. *Informacija o poslovanju gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov v občini Črnomelj za leto 2014*. Pokolpje: RIC Bela krajina.
6. Grad, Franc. 2003. Volitve in lokalna demokracija. *Lex localis* 1 (2): 1-14. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/810c16b9-60fe-4456-b02f-ea4c457fe359/632897181634062500_2003_02_01.pdf (9. julij 2015).
7. Kambič, Mateja. 2015. Intervju z avtorico. Vrhovci, 16. julij.
8. Klevišar, Marina. 2015. Intervju z avtorico. Vrhovci, 26. junij.
9. Madronič, Maja. 2014. *Analiza izvajanja otroškega in socialnega varstva v okviru proračuna občine Črnomelj – Magistrsko delo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
10. Malešič, Vesna. 2015. Intervju z avtorico. Vrhovci, 10. julij.
11. Milunovič, Vilma. Problematika financiranja občin. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 105-129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Ministrstvo za finance. 2010. *Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik_za_pripravo_zaklju%C4%8Dnega_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf (30. julij 2015).
13. --- 2015a. *Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/izracuni_primerne_porabe_obcin_in_zneskov_financne_izravnave/ (5. avgust 2015).
14. --- 2015b. *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.* Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_osebnega_dela_proracuna/ (30. julij 2015).
15. Občina Črnomelj. 2015. *Predstavitev občine.* Dostopno prek: <http://www.crnatelj.si/O-%C4%8Crnomlju/osnovni-podatki.html> (30. julij 2015).
 16. Občina Semič. 2015. *Opis Semiča.* Dostopno prek: http://www.semic.si/content.asp?sif_co=A1 (30. julij 2015).
 17. Občina Metlika. 2015. *Geografske značilnosti.* Dostopno prek: http://www.metlika.si/content.asp?sif_co=28 (30. julij 2015).
 18. Pokolpje. 2015. *Program pokolpje.* Dostopno prek: <http://www.pokolpje.si/sl/program-pokolpje> (3. avgust 2015).
 19. Program spodbujanja konkurenčnosti in ukrepi razvojne podpore Pokolpju v obdobju 2011-2016: Program Pokolpje. 2011. Dostopno prek: <http://www.pokolpje.si/sl/program-pokolpje> (3. avgust 2015).
 20. Razvojni center Novo mesto. 2011. *Študija »regionalne značilnosti JV Slovenije in evidenca okoljskih problemov ter možnih ERM rešitev«.* Dostopno prek: <http://www.semic.si/Upload/Regionalne%20zna%C4%8Dilnosti%20JV%20Slovenije%20in%20evidenca%20okoljskih%20problemov%20ter%20mo%C5%BEnih%20ERM%20re%C5%A1itev.pdf> (4. avgust 2015).
 21. RIC Bela krajina. 2015. *Podatki o spremljanju gospodarstva za Pokolpje.* Črnomelj: RIC Bela krajina.
 22. Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=u&highlight=ustava+republike+slovenije#!/Ustava-Republike-Slovenije> (9. julij 2015).
 23. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 24. --- 2001a. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti.* Ljubljana: Visoka upravna šola.
 25. --- 2001b. *Pojmi s področja lokalne samouprave.* V *Uvod v javno upravo*, ur. Stane Vlaj 73-76. Ljubljana: Visoka upravna šola.
 26. --- 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa.* Ljubljana: Fakulteta za upravo.

27. Zakon o financiranju občin. Ur. l. RS 80/1994. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=70986> (20. julij 2015).
28. Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Ur. l. RS 123/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76729> (20. julij 2015).
29. Zakon o lokalni samoupravi. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4692> (20. julij 2015).
30. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=8856> (9. julij 2015).

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z vodjo finančne službe občine Črnomelj Marino Klevišar (26. junij 2015)

1. Kaj menite, kateri je najpomembnejši vir prihodka za občino? Zakaj prav ta?

»Najpomembnejši vir je dohodnina, saj naj bi bilo z njo zagotovljeno financiranje primerne porabe in s tem zagotavljanje sredstev za zakonsko predpisanih nalog občine«.

2. Ali menite, da je trenutno določena povprečnina občin dovolj visoka?

»Ne. S trenutno višino povprečnine ni zagotovljeno financiranje primerne porabe, zaradi česar občine zopet prejemamo finančno izravnavo«.

3. Kolikšen finančni pomen ima povprečnina za vašo občino in kakšne so bile posledice za Vašo občino ob znižanju povprečnin?

»Povprečnina ima velik pomen. Z zmanjšanjem višine povprečnine so se prihodki proračuna naše občine znižali v letu 2015 za 1.065.396 EUR, planirana pa je finančna izravnava v višini 945.961 EUR, kar skupno pomeni zmanjšanje za 120.004 EUR. Ker je v pripravi sprememba ZIPR-a, ki bo določal spremenjeno povprečnino od 1.7.2015 dalje, bo ta znesek nekoliko drugačen«.

4. Ali menite, da občine na splošno/vaša občina pridobivajo dovolj evropskih sredstev?

»Občina si prizadeva pridobivati čim več evropskih sredstev in se prijavlja na razpise za črpanje le-teh. Uspešnost je odvisna od kriterijev in točkovanja prijavljenih projektov«.

5. Katere so alternative financiranja občine ob znižanju povprečnin in ali predstavljajo tudi evropska sredstva Vaši občini alternativo pri znižanju povprečnin?

»Ob znižanju povprečnin so predlogi Vlade za zmanjševanje stroškov občin in povečanje prihodkov na račun zaračunavanja določenih taks in NUSZ, vendar po dosedanjih ocenah ti prihranki ne predstavljajo manjkajočih sredstev na račun znižanja povprečnine. Evropska sredstva lahko predstavljajo prihodek občine, vendar je ta odvisen od mnogih dejavnikov in ni zagotovljen prihodek, s katerim bi lahko občina zagotavljala sredstva za zakonsko predpisane naloge«.

6. Zakaj menite, da se je višina evropskih sredstev v zadnjih letih povečala?

»Razlog so dobro in pravočasno pripravljene projekti, s katerimi se kandidira na razpise«.

7. Ali ste se (in, če da, kako ste se) na vaši občini pripravili na spremembe finančnih tokov – na eni strani zniževanju sredstev s strani države, na drugi strani črpanju evropskih sredstev?

»Z zmanjšanjem sredstev s strani države bo morala občina redno zagotavljati sredstva proračunskim uporabnikom za njihovo delovanje, kar bo pomenilo manj sredstev za

investicije. Problem bo tudi pri zagotavljanju lastnega deleža pri investicijah, sofinanciranih s strani države. Torej bomo s prijavi na razpise za evropska sredstva morali zagotavljati veliko lastnih sredstev, hkrati pa bomo prejeli manj sredstev s strani države«.

8. Menite, da država namenja zadosti denarja za financiranje občin?
»Ne, saj se naloge občin iz leta v leto povečujejo, sredstva pa se manjšajo«.

PRILOGA B: Intervju z županjo občine Črnomelj Mojco Čemas Stjepanovič (1. julij 2015)

1. Kaj menite, kateri je najpomembnejši vir prihodka za občino? Zakaj prav ta?

»Glavni vir dohodka za občino je dohodnina, vendar je občina Črnomelj v socialni stiski in je posledično nižja. Zato predstavlja občini Črnomelj najbolj pomemben vir dohodka povprečnina, ki pa na žalost ne zadošča za normalne pogoje dela«.

2. Ali menite, da je trenutno določena povprečnina občin dovolj visoka?

»Seveda, da ni dovolj visoka. Pred leti je bilo izračunano koliko naj bi bil tisti minimum, ki bi omogočal občinam normalno delovanje, vendar znesek, ki ga predstavljajo povprečnine temu ni niti blizu. Dogaja se ravno nasprotno. Namesto, da bi se povprečnine višale, se nižajo. Lani je bila povprečnina 536 evrov, letos pa so jo še dodatno znižali in jo hočejo še naprej nižati. Upam, da do tega ne bo prišlo in vlada zagotovi dovolj sredstev občinam«.

3. Kolikšen finančni pomen ima povprečnina za vašo občino in kakšne so bile posledice za Vašo občino ob znižanju povprečnin?

»Je najpomembnejši vir dohodka občine, vendar ne zadošča niti za normalne pogoje dela. Razlog je v veliki socialni stiski ljudi. Zato prihaja do velikih doplačil zneskov tako v domovih za starejše občane, vrtcih in pa seveda tudi pri osnovnem zdravstvenem zavarovanju. V občini Črnomelj imamo tako težave, saj je potrebno vsem ljudem zagotavljati enake pogoje. Glede na to, da je občina Črnomelj po površini peta največja v Sloveniji, imamo tudi veliko cest, za katere mora občina nameniti veliko finančnih sredstev za vzdrževanje in podobno. Tako trpijo tudi investicijska vlaganja, brez katerih pa ni razvoja«.

4. Ali menite, da občine na splošno/vaša občina pridobivajo dovolj evropskih sredstev?

»Povprečnine imajo hkrati tudi vpliv na zagotavljanje lastnega deleža občin pri financiranju evropskih projektov in kljub temu, da si lahko uspešen, da imaš dober projekt, ne moreš kandidirati, ker ne moreš zagotoviti lastnih sredstev. Gre torej za en velik začaran krog in to je velik problem«.

5. Katere so alternative financiranja občine ob znižanju povprečnin in ali predstavljajo tudi evropska sredstva Vaši občini alternativo pri znižanju povprečnin?

»Občina Črnomelj je v mojem prvem mandatu (od leta 2010 naprej) pridobila približno 11 400 000 evrov sredstev, glavni vir je bila izgradnja belokranjskega vodovoda. S tem, da moram poudariti, da tega v našem proračunu ni videti. To pa zato, ker grejo vsa sredstva na občino Metlika, ki je koordinator. Tako so sredstva v proračunu občine Metlika - za občino Črnomelj, Semič in Metliko. In če pogledate njihova pridobljena sredstva so ogromna, prav zaradi tega razloga. Vse, tudi recimo lastni delež, ki ga moramo zagotavljati (letos malo manj

kot milijon) damo občini Metlika. To pa zato, ker je pogodba za izvajanje tega projekta sklenjena med občino Metlika in ministrstvom. Tudi nekateri ostali projekti so podobno zastavljeni; sredstva grejo h koordinatorju projekta«

6. Zakaj menite, da se je višina evropskih sredstev v zadnjih letih povečala?

»Če ocenjujem svoj pretekli mandat (torej od leta 2010 do leta 2014), so bila to še investicijska sredstva in ker se projekti po izteku prve finančne perspektive končujejo, je logično, da zgleda da so se finančna sredstva iz proračuna Evropske unije povečala. Niso se povečala, samo zaključujejo se projekti in vsi hitimo, da bo zastavljeno delo narejeno in da izkoristimo denar. V zdajšnji finančni perspektivi pa so sredstva namenjena mehkim projektom in ne investicijam. In tukaj bodo težave, saj belokranjske občine zaradi nenehnega in vse večjega zategovanja pasu, ne bodo več mogle zagotavljati investicijskih sredstev«.

7. Ali ste se (in, če da, kako ste se) na vaši občini pripravili na spremembe finančnih tokov – na eni strani zniževanju sredstev s strani države, na drugi strani črpanju evropskih sredstev?

»Občina Črnomelj je pripravljena, dejstvo pa je, da zaradi vse večjega zniževanja in vse večjega stroška s socialnimi transferji, ne bomo mogli oziroma bo zelo težko zagotavljati lastni delež pri evropskih sredstvih.

8. Menite, da država namenja zadosti denarja za financiranje občin?

»Ne, ker ne upošteva dejanskega stanja v občinah, ampak je to nek pavšal. Problem je pri prijavljanju občin na evropske projekte. Tukaj bi bil potreben nekakšen mehanizem zagotavljanja lastnih sredstev. Vedeti pa moramo, da so občine omejene s kreditiranjem (kar je ne nazadnje prav), samo če hočeš kandidirati na projekt rabiš likvidnostno zalaganje. Država bi morala spremeniti politiko financiranja in uresničiti ukrepe o katerih se toliko govori«.

PRILOGA C: Intervju z vodjo oddelka za finance na občini Metlika Vesno Malešič (10. julij 2015)

1. Kaj menite, kateri je najpomembnejši vir prihodka za občino? Zakaj prav ta?

»Dohodnina – gre za finančna sredstva s katerimi občina financira zakonsko določene naloge (šolstvo, predšolska vzgoja, sociala, zdravstvo, vzdrževanje cest, delovanje občinske uprave,...)«.

2. Ali menite, da je trenutno določena povprečnina občin dovolj visoka?

»Ne«.

3. Kolikšen finančni pomen ima povprečnina za vašo občino in kakšne so bile posledice za Vašo občino ob znižanju povprečnin?

»Izredno velik. Znižanje povprečnine lahko pomeni, da občina ne bo razpolagala z zadostnimi finančnimi sredstvi za poplačilo vseh zakonskih obveznosti. Zmanjševanje sredstev po pomeni tudi manj sredstev za investicije, torej za razvoj, komunalno opremljanje, cestno infrastrukturo...Skratka zmanjševanje povprečnine lahko ogroža delovanje in obstoj lokalne samouprave«.

4. Ali menite, da občine na splošno/vaša občina pridobivajo dovolj evropskih sredstev?

»Občina Metlika je kandidirala na različnih javnih razpisih za pridobitev sofinancerskih evropskih sredstev. Na vseh razpisih pa žal ni bila uspešna, saj so sredstva omejena. Glede na to, da so potrebe po občinah po sofinancerskih sredstvih večja glede na razpoložljiva oziroma razpisana sredstva, lahko sklepamo, da je evropskih sredstev premalo«.

5. Katere so alternative financiranja občine ob znižanju povprečnin in ali predstavljajo tudi evropska sredstva Vaši občini alternativo pri znižanju povprečnin?

»Varčevalni ukrepi«.

6. Zakaj menite, da se je višina evropskih sredstev v zadnjih letih povečala?

/

7. Ali ste se (in, če da, kako ste se) na vaši občini pripravili na spremembe finančnih tokov – na eni strani zniževanju sredstev s strani države, na drugi strani črpanju evropskih sredstev?

»Zniževanje sredstev je potrebno upoštevati ob pripravi letnega proračuna ter temu ustrezno planirati odhodke in sprejeti ukrepe v kolikor so potrebni«.

8. Menite, da država namenja zadosti denarja za financiranje občin?

»Ne«.

PRILOGA Č: Intervju z direktorico občinske uprave Semič Matejo Kambič (16. julij 2015)

1. Kaj menite, kateri je najpomembnejši vir prihodka za občino? Zakaj prav ta?

»Dohodnina. Je stalen vir prihodka, namenjen za izvajanje osnovnih nalog občine, določene z zakonodajo«.

2. Ali menite, da je trenutno določena povprečnina občin dovolj visoka?

»Trenutno določena povprečnina je vsekakor prenizka. Glede na obseg nalog, ki jih morajo občine po zakonu izvajati, država pa ji nalaga vedno nove, ta ne zadostuje za njihovo celovito izvajanje«.

3. Kolikšen finančni pomen ima povprečnina za vašo občino in kakšne so bile posledice za Vašo občino ob znižanju povprečnin?

»Povprečnina/dohodnina je za našo občino ključni vir prihodkov (poleg evropskih sredstev, vendar lastni delež pri teh projektih zagotavljamo iz povprečnine). Znižanje povprečnine pomeni, manj prihodkov in s tem manjši obseg sredstev, namenjenih predvsem za investicije in investicijska vzdrževanja«.

4. Ali menite, da občine na splošno/vaša občina pridobivajo dovolj evropskih sredstev?

»Menim, da so občine pri črpanju evropskih sredstev precej uspešne. Lahko rečemo, da je bila naša občina (Semič) v programskem obdobju 2007 – 2013 zelo uspešna, kar dokazuje tudi analiza projekta Zlati kamen, ki nas je v letu 2014 tudi zaradi uspešnega črpanja EU sredstev uvrstil na 6. mesto med slovenskimi občinama po razvojni prodornosti«.

5. Katere so alternative financiranja občine ob znižanju povprečnin in ali predstavljajo tudi evropska sredstva Vaši občini alternativo pri znižanju povprečnin?

»Prave alternative za povprečnino/dohodnino ni, saj občina lahko svoje prihodke poveča le z dodatno obremenitvijo svojih občanov (višji komunalni prispevek, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, komunalne takse, ...). Evropska sredstva so vsekakor zelo pomembna za razvoj občine, vendar mora občina za vsak projekt, za katerega je pridobila evropska sredstva, del sredstev (to je lahko od 15% do 50% ali še več) zagotoviti iz lastnih virov, zato ta sredstva vsekakor niso alternativa dohodnini«.

6. Zakaj menite, da se je višina evropskih sredstev v zadnjih letih povečala?

»Višina evropskih sredstev se v zadnjih letih ni povečala, le črpanje je bilo večje. To je povezano z dinamično razpisov za pridobivanje sredstva in pa z zaključevanjem projektov, ki je ob koncu finančne perspektive največje«.

7. Ali ste se (in, če da, kako ste se) na vaši občini pripravili na spremembe finančnih tokov – na eni strani zniževanju sredstev s strani države, na drugi strani črpanju evropskih sredstev?

»Se prilagajamo, znižujemo tekoče stroške, kjer je to možno (oz. imamo sami vpliv), investicijska dejavnost pa je skoraj usahnila. Glede na projekcije za novo finančno perspektivo pa ne vidimo možnosti za pridobivanje investicijskih sredstev, ker se podpirajo »mehke« vsebine«.

8. Menite, da država namenja zadosti denarja za financiranje občin?

»Glede na naloge, ki so občinam naložene z zakonom, le-te pa se še samo povečujejo, država občinam namenja absolutno premalo sredstev. Poleg zniževanja povprečnine, se zmanjšujejo tudi sredstva po 21. in 23. členu Zakona o financiranju občin, ki so občinam namenjena za investicije (primer: v letu 2013 je naša občina iz državnega proračuna za ta namen prejela dobrih 278.000 €, v letu 2014 dobrih 136.000 €, v letu 2015 pa le še 64.000 € in obstaja velika verjetnost, da v prihodnjih letih tega prihodka več ne bo)«.