

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maša Rogelj

Problematika financiranja slovenskih občin: Primer občine Log-Dragomer

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DUŽBENE VEDE

Maša Rogelj

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Problematika financiranja slovenskih občin: Primer občine Log-Dragomer

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju red. prof. dr. Miru Hačku za vso pomoč, strokovnost, nasvete in hitro odzivnost.

Zahvaljujem se tudi celotni družini za podporo pri študiju, vse spodbude in pomoč.

Hvala vsem!

Problematika financiranja slovenskih občin: Primer občine Log-Dragomer

Lokalna samouprava je zelo pomemben del našega vsakdana, v njej živimo in zadovoljujemo svoje potrebe in interese. Da pa lahko lokalna samouprava nemoteno deluje za to potrebuje ustrezna finančna sredstva. V Sloveniji področje financiranja občin v večini ureja Zakon o financiranju občin – ZOF, ki pa ima na delovanje občin tako pozitivne kot tudi negativne posledice. Zakon se je v preteklosti pogosto spreminjal in v diplomski nalogi sem prikazala spremembe zakona in ali bi bile potrebne tudi dodatne nove spremembe. Financiranje občin v Sloveniji se je izkazalo za zelo kompleksno področje, ki potrebuje ustrezno pozornost in urejanje. Diplomsko delo prikazuje problematiko financiranja slovenskih občin, ki se pojavlja s sprejeto zakonodajo, kakšen vpliv ima trenutni sistem financiranja na občine v Sloveniji, ali so pri svojem delovanju uspešne zaradi sistema financiranja ali ne. Hkrati pa je predstavljen pa je tudi primer manjše občine v Sloveniji - občine Log-Dragomer in kako trenutni sistem financiranja občin vpliva na to posamezno občino.

Ključne besede: lokalna samouprava, občina, financiranje, finančni sistem, zakonodaja.

The issue of municipality financing in Slovenia: Study on municipality of Log-Dragomer

Local self-government is very important part of our everyday life. It is a place where we live, satisfy our needs and interests. However, for smooth local self-government operations, adequate financial resources are required. In Slovenia, the field of financing local self-government is regulated by Financing of Municipality Act, which has both positive and negative consequences on the operations of municipalities. The thesis discovers if new changes are necessary. Municipality financing in Slovenia has proved to be very complex scope, which needs proper attention and regulation. The thesis reveals the issue of municipality financing in Slovenia that occurs with adopted legislation, what kind of impact the current financial system has on municipalities in Slovenia and if municipalities are effective with their work due to current financial system. At the same time, a study on a small Slovenian municipality of Log-Dragomer is presented and what kind of impact the current financial system has on this municipality.

Key words: local self-government, municipality, financing, financial system, legislation.

KAZALO

1	UVOD	7
1.1	Metodološki okvir.....	7
1.1.1	Cilji.....	7
1.1.2	Hipotezi.....	8
1.1.3	Uporabljene metode in tehnike dela.....	8
2	LOKALNA SKUPNOST IN SAMOUPRAVA	9
2.1	Lokalna skupnost.....	9
2.2	Občina.....	10
2.2.1	Vrste občin.....	10
2.2.2	Naloge občin.....	12
3	FINANCIRANJE SLOVENSКИH OBČIN	15
3.1	Sistem financiranja občin.....	15
3.2	Viri financiranja občin.....	18
3.2.1	Lastni viri občine.....	19
3.2.2	Dodatna sredstva države.....	20
3.2.3	Zadolževanje občin.....	21
3.2.4	Shematski prikaz sistema financiranja občin.....	22
4	PRAVNO NORMATIVNI OKVIR	23
4.1	Zakon o lokalni samoupravi.....	23
4.2	Zakon o javnih finančah.....	23
4.3	Zakon o financiranju občin.....	23
5	PREDSTAVITEV OBČINE LOG-DRAGOMER	26
6	ANALIZA UČINKOV OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI	28
6.1	Analiza primerne porabe in stroškov.....	32
7	ANALIZA INTERVJUJA IN UGOTOVITVE NA PRIMERU OBČINE LOG-DRAGOMER	40
8	UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK	42
9	LITERATURA	45
	Priloga A: Intervju z Martinom Martinčičem	47

KAZALO TABEL

Tabela 6.1: Gibanje glavnih agregatov v sistemu financiranja slovenskih občin med leti 2002 in 2010.....	29
Tabela 6.2: Pregled finančne izravnave in primerne porabe.....	30
Tabela 6.3: Razpršenost občin okoli povprečja Ppi na prebivalca.....	37
Tabela 6.4: Razpršenost občin okoli povprečja Ppi/Stri na prebivalca.....	38

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Shematski prikaz sistema financiranja občin	22
Slika 6.1: Izbrane mejne vrednosti indeksa različnosti občin v Sloveniji kot osnova izračuna primerne porabe.....	35

1 UVOD

Lokalna samouprava v Sloveniji je bila zagotovljena z osamosvojitvijo Slovenije in pridobitvijo Ustave leta 1991. Že vseh 25 let od takrat smo priča mnogim spremembam na tem področju in množičnemu nastajanju novih občin. V času osamosvojitve Republike Slovenije je bilo na tem teritoriju zabeleženih 62 občin, danes pa imamo kar 212 občin (Skupnost občin Slovenije 2016). Slovenija pa se mora v procesu prilagajanja evropskim in svetovnim zahtevam na področjih javne uprave, prilagajati tudi na področju lokalne samouprave. Smisel reform je predvsem v modernizaciji državne uprave glede njenega samega delovanja, povečanja njene učinkovitosti ter hitrejšega odzivanja in na ta način zadovoljevanja potreb državljanov. Smiselno je, da državljanji lažje zadovoljujejo svoje potrebe in interese na nižji stopnji, kjer je povezovanje v skupine s podobnimi interesi lažje in bolj učinkovito. Zato država stremi k uresničevanju teh potreb na lokalni ravni, in deluje na principu decentralizacije (Lavtar v Brezovšek in Haček 2003, 215).

Področje financiranja občin pa je med pomembnejšimi področji, saj so prav finančna sredstva tista, ki najbolj pripomorejo k uspešnemu delovanju občine v smislu, da izpolnjujejo in uresničujejo zadane projekte. Poleg tega s finančnimi sredstvi omogočajo tudi svojim prebivalcem oziroma občanom, da lažje zadovoljijo svoje potrebe in interese.

Skozi vsa ta leta delovanja lokalne samouprave v Sloveniji pa je prihajalo do mnogih sprememb na področju njene zakonodaje in urejanja, saj je to področje zelo kompleksno za urejanje. Kljub temu, da se je zakonodaja skozi leta spreminjala v pozitivnem smislu, saj so bile upoštevane tudi evropske in svetovne smernice na tem področju, pa problematika financiranja ostaja aktualna tema, ki vedno pušča odprta vrata za morebitne spremembe in popravke.

1.1 Metodološki okvir

1.1.1 Cilji

Osrednji cilj diplomske naloge bo predstaviti sistem financiranja občin v Sloveniji, predstaviti naloge posameznih občin in njihove vire financiranja, pri tem pa se bom osredotočila na občino Log-Dragomer. Hkrati bom predstavila problematiko, ki se pojavlja ob financiranju občin v Sloveniji in kateri so vzroki, da prihaja do neskladij. Občina Log-Dragomer je ena

izmed številnih malih občin v Sloveniji, ki pa ji je kljub svoji majhnosti, uspevalo biti pretežno samozadostna pri financiranju. V diplomskem delu bom tako tudi predstavila kako trenutni sistem financiranja občin vpliva na občino Log-Dragomer in kakšne so posledice obstoječega sistema.

1.1.2 Hipotezi

Hipoteza 1: Občina Log-Dragomer je kljub majhnosti uspešna pri zagotavljanju finančnih virov potrebnih za nemoteno delovanje.

Hipoteza 2: Z novim Zakonom o financiranju občin, sprejetim leta 2007, je država občini Log-Dragomer onemogočila hitrejši razvoj.

Prvo hipotezo sem si izbrala za preučevanje na podlagi domneve, da so majhne občine manj samozadostne pri financiranju, saj nimajo dovolj finančnih virov, da bi lahko izvedle vse zakonsko določene naloge in pristojnosti. Druga hipoteza pa se nanaša na dejstvo, da je nov model financiranja po besedah Milunovič (v Haček 2009, 178), nesprejemljivo posegal po v znižanje dotedanje višine pripadajočega vira iz dohodnine nekaterim občinam. S tem so bile občine prikrajšane za določene finančne vire, odvzet pa jim je bil tudi osnovni motivacijski mehanizem za učinkovitejše reševanje lokalne javne problematike.

1.1.3 Uporabljene metode in tehnike dela

Pri opisovanju in opredeljevanju teoretičnih pojmov bom uporabila:

- deskriptivno metodo oziroma metodo opisovanja. V tem delu se bom sklicevala na različno znanstveno literaturo kot so monografije, zborniki in članki
- metodo pregleda in interpretacijo primarnih virov, ki so pri moji tematiki ključni. Tu gre predvsem za različne zakone iz izbranega področja obravnave
- pregled in interpretacija sekundarnih virov, kot so znanstvena literatura – monografije in članki na izbrano tematiko. Poleg literature sem uporabila tudi internetne vire, predvsem spletna stran občine Log-Dragomer, spletna stran Ministrstva za finance ipd.
- študijo primera. Kot primer sem se osredotočila na občino Log-Dragomer, s katero si bom pomagala pri predstavitvi sistema financiranja občin v Sloveniji
- družboslovni intervju, ki mi bo pomagal pri bližjem spoznavanju problematike. V intervju bom vključila predstavnika občine Log-Dragomer, ki mi bo bolj osvetlil problematiko izbrane občine.

2 LOKALNA SKUPNOST IN SAMOUPRAVA

2.1 Lokalna skupnost

O lokalni skupnosti lahko govorimo takrat, kadar je na določenem ozemlju vzpostavljeno tesnejše sodelovanje in povezanosti ljudi, ki na tem ozemlju prebivajo. Tako pojem lokalne skupnosti označuje ozemeljsko skupnost ljudi, ki povezuje ljudi s skupnimi interesi in ki na zaokroženem teritoriju delujejo skupno za zadovoljevanje teh interesov (Grafenauer 2000, 15). Čeprav v literaturi ne obstaja enotna definicija lokalne skupnosti, pa se je poenotenja definicije lotil Šmidovnik, ki je prišel do zaključka, da so bistveni elementi lokalne skupnosti naslednji (Šmidovnik 1994, 9):

- Teritorij oz. ozemlje
- Ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju
- Potrebe naseljenih ljudi
- Izvajanje dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb
- Zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Šmidovnik (1995, 27) še dodaja, da lokalna skupnost sama po sebi še ne predstavlja lokalne samouprave. Lokalna samouprava namreč v svojem bistvu zajema dve sestavini in sicer prva predstavlja neko naravno danost s tem ko združuje ljudi in teritorij, druga sestavina pa s strani države predstavlja zakonsko priznavanje samoupravnosti lokalne skupnosti.

Sodobna teorija se pri razlagi pojma lokalna samouprava največkrat zgleduje po Evropski listini lokalne samouprave (MELLS), in sicer po prvem odstavku 3. člena, ki lokalno samoupravo označuje kot sposobnost lokalnih oblasti in pravico, da v okviru ustave in zakonov z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva ureja in predpiše večji del javnih zadev, ki se navezujejo na lokalno raven (Ur. list RS, št. 15/96).

Glede na različne opredelitve, lahko povzamem, da so ključni sestavni elementi institucije lokalne samouprave naslednji (Šmidovnik v Horvat 2004, 487):

- Teritorialni element samoupravnosti – lokalne skupnosti so teritorialno določene in med seboj razmejene. Ustanovljene so kot subjekti lokalne samouprave (občine, pokrajine).
- Funkcionalni element samoupravnosti – skupnostim je priznано področje delovnih nalog, ki izražajo interese prebivalcev.

- Organizacijski element samoupravnosti – člani opravljajo naloge lokalne samoupravne skupnosti pod lastno odgovornostjo in sicer ali neposredno ali pa glede na svoje organe, ki jih izvolijo.
- Materialno-finančni element samoupravnosti – skupnost poseduje lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog.
- Pravni element samoupravnosti – lastnost pravne osebe je značilnost skupnosti.

2.2 Občina

Občina v Sloveniji je v 2. členu po Zakonu o lokalni samoupravi opredeljena kot temeljna samoupravna skupnost. Govorimo o pravno sistemski enoti, na ravni katere občani najlažje zadovoljijo svoje interese in izkazujejo svoj vpliv na odločanje. V okviru ustave in zakonov občina tako samostojno ureja nekatere državne naloge in tudi lokalne zadeve javnega značaja, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter jim zagotovi sredstva za njihovo uresničevanje. S tem je to tudi najpogosteje uporabljena definicija občine. Glede na to opredelitev so omenjene tri sestavine, ki so značilne in potrebne za občino (Vlaj 2004, 17–18):

- Občina je najvažnejši tip lokalne samouprave oziroma glavni tip
- Oblikovana je v okviru zgodovinske, naravno nastale lokalne skupnosti, kakršne so recimo naselja, ki so lahko posamezna ali pa več povezanih naselij skupaj, povezanih s skupnimi interesi
- Kakor ga določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi ima položaj samoupravnosti z vsebino v posamezni deželi.

V osnovi gre pri občini za naravni tip lokalne samoupravne skupnosti, ki se je razvil iz prvotne lokalne skupnosti in si med tem razvojem pridobil določen pravni položaj v širši državni skupnosti (Šmidovnik 1995, 63).

2.2.1 Vrste občin

V Sloveniji občine Zakon o lokalni samoupravi razdeli na tri različne vrste občin in sicer navadne (podeželske), mestne občine in pa občine s posebnim statusom.

Navadna občina

V skladu z zakonom mora biti vsaka občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese njenih občanov in izpolnjevati naloge, kakor to določa zakon. Poleg tega mora občina šteti najmanj 5000 prebivalcev – vendar pa zakon dopušča določene izjeme. Na teritoriju posamezne občine se lahko na predlog skupnosti krajanov ustanovijo ožji deli občine kot so četrtne, krajevne ali vaške skupnosti ali s statutom določeno število prebivalcev dela občine. Z notranjo členitvijo občine na manjše dele mora občinski svet upoštevati zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne in druge značilnosti dotičnega območja. Na podlagi zakona mora občina na svojem območju zagotavljati naslednje pogoje (Vlaj 2004, 189–190):

- Celotna osnovna šola
- Osnovno zdravstveno varstvo prebivalcev občine (zdravstveni dom ali postaja)
- Poštne storitve
- Knjižnica, ki je lahko splošna ali šolska
- Komunalno-stanovanjska opremljenost (preskrba s pitno vodo in električno energijo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda)
- Zagotovljeni morajo biti prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti

Mestna občina

Kriteriji za nastanek mestnih občin so strožji tako v kvantitativnem kot tudi v kakovostnem smislu, saj je mestna občina ustavna kategorija. Mestno občino kot posebno vrsto občine je uvedla Ustava Republike Slovenije, njen namen pa je opravljanje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Te naloge postanejo izvirne tako, da država te naloge prenese v izvirno pristojnost občine, in ne kot prenesene državne naloge. Med take naloge lahko uvrščamo naloge s področja prostorskega in urbanističnega urejanja, družbenih dejavnosti in stanovanjske gradnje. Mestna občina predstavlja strnjeno in gosto naselje ali več naselij, ki so povezani v enoten prostorski organizem in mestni okoliš, povezuje pa jo dnevna migracija prebivalstva. Najmanj 20.000 prebivalcev je potrebnih, da določeno mesto lahko pridobi status mestne občine, zagotoviti mora najmanj 15.000 delovnih mest, najmanj polovica od tega pa jih mora biti v terciarnih in kvartarnih dejavnostih. Poleg tega pa mora biti geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja (Vlaj 2004, 190–191).

Mestna občina pa mora na svojem ozemlju izpolnjevati še dodatne pogoje poleg že omenjenih in zgoraj navedenih in sicer (Vlaj 2004, 191):

- Bolnišnico
- Omrežje javnih služb
- Poklicne in srednje šole, oddelke visokih šol in fakultet
- Univerzitetne in specialne knjižnice
- Telekomunikacijska središča
- Zagotavljati mora kulturno dejavnost (gledališča, muzeji)
- Lokalne RTV postaje in tisk
- Športno rekreacijski prostori in objekti
- Znanstveno – raziskovalne dejavnosti

Občine s posebnim statusom

Občinam na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih območjih se lahko podeli posebni status. Ko govorimo o občinah s posebnim statusom govorimo predvsem o občinah v obmejnem pasu, za te občine pa ima država poseben interes za ohranjanje poselitve in za razvoj posameznih območij. Poseben status lahko občinam podeli Državni zbor, medtem ko sama sredstva za razvoj takih občin zagotavlja država (Vlaj 2004, 192).

V Sloveniji imamo 212 občin, od tega jih je 11 mestnih občin, ostale pa so navadne, saj v Sloveniji za enkrat še nimamo občine s posebnim statusom.

2.2.2 Naloge občin

Jasna delitev pristojnosti med državo, njenimi organi in pa med organi lokalnih skupnosti je bistvena pri izvajanju lokalne samouprave. Izvirne občinske pristojnosti in vse funkcije, ki so se izkazale kot bistvene za življenje in delo ljudi na njenem teritoriju in se tudi učinkoviteje in bolj racionalno uresničujejo v lokalni skupnosti kot pa preko državnih organov so tako temeljni cilj ureditve razmerja med lokalnimi skupnostmi in državo je, (Vlaj 1997, 45).

Izvirne naloge občin

Trenutno občine v Sloveniji opravljajo samo svoje izvirne naloge. V 21. členu Zakona o lokalni samoupravi so te izvirne naloge posebej navedene. Za zadovoljevanje potreb svojih občanov mora občina tako samostojno opravljati predvsem naslednje naloge (Brezovšek in Kukovič 2012, 76):

- Upravljanje občinskega premoženja
- Omogočanje pogojev za razvoj občine na gospodarskem področju in v skladu z zakonom opravljanje nalog s področja gostinstva, turizma in kmetijstva
- Načrtovanje prostorskega razvoja –opravlja naloge na področju poseganja v prostor in gradnje objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v skladu z zakonom
- Ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj
- Urejevanje komunalnih zadev med katere sodijo javna snaga, urejanje zelenih površin, gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami
- Pospeševanje vzgojno izobraževalnih, turističnih, kulturnih in drugih dejavnosti na svojem področju
- Sprejema statut občine in druge splošne akte
- Urejanje drugih lokalnih zadev javnega pomena

V zakonu so določene še dodatne naloge, ki se nanašajo na razvoj samega mesta in omogočajo delovanje in povezovanje vseh funkcij mesta kot urbanistične, komunalne, prostorske, prometne in ureditvene celote, ki pa jih morajo izvajati mestne občine. Izvirna pristojnost mesta je tako vse tisto, kar se navezuje na delovanje mesta.

Prenesene naloge občin

Občina lahko poleg lastnih nalog občine oziroma izvirnih nalog, opravlja tudi prenesene naloge. Sem sodijo posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih država lahko z zakonom prenese na občino. Običajno država te naloge prenese na občino z namenom, da se bodo opravile bolj racionalno in učinkovito, kot bi se opravile v državni upravi. Za tak prenos nalog je potrebno predhodno soglasje občine. Zakon določa, da so te naloge zlasti na področjih (Brezovšek in Kukovič 2012, 77–78):

- Urejevanje javnega primestnega prometa

- Izvajanje nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe
- Zagotavljanje javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol
- Javne zdravstvene službe na sekundarni ravni
- Obratovalni čas gostinskih objektov

Na tem mestu se pokaže prava vloga lokalne samouprave, ki pa je delitev oblasti. Oblast centra je z delitvijo oblasti med lokalnimi skupnostmi in samim centrom zmanjšana, s čimer pa se zmanjša možnost zlorabe oblasti. V tem pogledu je lokalna samouprava vrsta varstva pred tiranijo, poleg tega pa sistem lokalne samouprave omogoča demokratičnim državam, da so posamezne javne službe zmogljivejše in učinkovitejše kot bi bile v primeru, če bi bila vsa oblast centralizirana. Zagotovljena more biti pravica lokalnim oblastem, da z lastno odgovornostjo urejajo vse zadeve lokalne skupnosti znotraj okvirov, ki jih določa zakon – uresničevanje načela subsidiarnosti (Brezovšek in Kukovič 2012, 78).

3 FINANCIRANJE SLOVENSКИH OBČIN

3.1 Sistem financiranja občin

Ključnega pomena za nemoteno delovanje lokalne samouprave so zagotovljeni ustrezni finančni viri ter premoženje posamezne občine. Pri oblikovanju primerne sistema financiranja občin, ki je pravzaprav podlaga za kakovostno in učinkovito delovanje lokalne samouprave, je oblikovanje primerne sistema financiranja občin, kjer je bistvenega pomena slediti osnovnim načelom Evropske listine o samoupravi. Pri Evropski listini je v ospredje postavljeno sorazmerje med nalogami posamezne občine ter dodeljenimi viri, sodelovanje med lokalnimi oblastmi pri odločanju o dodelitvi virov, avtonomnost lokalne oblasti pri razpolaganju z dodeljenimi viri ter prilagodljivost dodeljenih virov glede na spremembe potreb v občinah (Milunovič v Haček 2009, 177).

Naslednje tri modelske funkcije sestavljajo obstoječi model financiranja slovenskih občin in sicer (Oplotnik in Križanič, 2002, 9):

- Ppi - Funkcija primerne porabe občine
- Lpi - Funkcije lastnih prihodkov
- Fii - Funkcija finančne izravnave

Z upoštevanjem povprečnih stroškov za financiranje nalog v pristojnosti občin, ki se ugotovijo na podlagi podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih za te naloge, ki jih občine sporočijo finančnemu ministrstvu, ki se nato izkažejo kot povprečnina izračunana po določeni metodologiji, ki jo po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji določi vlada z uredbo imenovana Uredba o metodologiji za izračun povprečnine. Za naslednje proračunsko leto povprečnino izračuna finančno ministrstvo glede na podatke, ki jih občina posreduje za pretekla štiri leta, pri tem pa upošteva tudi vsakokratno inflacijo, inflacijo v prejšnjem letu in v letu za katero se ugotavlja povprečnina. Povprečni stroški, določeni z dogovorom, se upoštevajo pri izračunu povprečnine, ki ga pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor sklene vlada z združenji občin, s katerimi se določijo povprečni stroški za financiranje zgoraj omenjenih nalog občine in na novo z zakonom določenih nalog, ki jih bodo občine začele opravljati v naslednjem proračunskem letu (Brezovnik in drugi 2014, 33–34).

Finančno ministrstvo pošlje občinam izračunano povprečnino za prihodnje proračunsko leto in proračunsko leto, ki temu sledi, in jim naloži naj najkasneje do 1. septembra leta, ki je v izteku dajo k izračunu svoje mnenje. Povprečnino na koncu določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (Brezovnik in drugi 2014, 34).

Izračunana in navedena povprečnina je nato uporabljena kot podlaga za izračun primerne porabe občine, ki ga za posamezno proračunsko leto ugotovi finančno ministrstvo. Poleg povprečnine in števila prebivalcev občine, se v enačbi za izračun primerne porabe občine upoštevajo tudi podatki o površini, dolžini občinskih cest (tako lokalnih kot javnih poti), številu prebivalcev, ki so mlajši od 15 let in številu prebivalcev starejših od 65 let, ki celostno izražajo posebnosti posamezne občine, ki vplivajo na financiranje obveznih nalog občine. Količniki izračunani iz podatkov posamezne občine vplivajo na 39% njene primerne porabe, od tega znaša 6% površina občine, 13% znaša dolžina občinskih cest, 16% število prebivalcev mlajših od 15 let in 4% prebivalci, ki so starejši od 65 let. Ostalih 61 odstotkov primerne porabe pa je odvisnih od povprečnine in števila prebivalcev. Na ta način so upoštevane razlike med občinami, ki se nanašajo na prebivalce in območje in vplivajo na različno višino potrebnih sredstev za financiranje nalog občin, določenih s področnimi zakoni, niso pa določeni nameni porabe sredstev, ker je določanje namena porabe v pristojnosti občine.

Pri financiranju primerne porabe se uporabi za merilo za ugotavljanje prihodkov občine iz dohodnine, primeren obseg sredstev, ki ga izračuna finančno ministrstvo za posamezno proračunsko leto po naslednji formuli (Brezovnik in drugi 2014, 34):

$$POs = O_i * P_o * (0,3 + 0,7 * I_{ro})$$

Pri tem pa oznake v formuli predstavljajo:

- POs – pomeni primeren obseg sredstev
- O_i – pomeni število prebivalcev v občini
- P_o – pomeni povprečno primerno porabo na prebivalca v državi izračunano po enačbi $P_o = SPP/O$, pri čemer SPP pomeni skupno primerno porabo občin za posamezno proračunsko leto; O pomeni število prebivalcev države; I_{ro} pa predstavlja indeks raznolikosti.

Če se izkaže, da je izračunani primerni obseg sredstev za več kot 15% višji od izračunane primerne porabe občine, se po Zakonu o financiranju občin (ZFO), presežek nad 15% zmanjša za 50%.

70% prihodkov od 54% dohodnine, ki je bila vplačana v predpreteklem letu pripada posamezni občini za financiranje primerne porabe, ki je povečana za inflacijo za tekoče leto in preteklo leto, za katero se nato izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO. Te se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se prištevajo v letno davčno osnovo, izdane pa so zavezancem, ki imajo v tekočem koledarskem letu stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje. Za ta izračun se upoštevajo odmerne odločbe za predhodno leto, v katerem je dohodnina vplačana in sicer glede na stanje dne 30. junija, predhodnega leta za katerega se izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO (Brezovnik in ostali 2014, 34–35).

Prihodki od ostalih 30% občinskih prihodkov od 54% vplačane dohodnine v predpreteklem letu, kakor določajo pogoji ZOF, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občine iz dohodnine. Solidarnostna izravnavo pa pripada samo občinam, katerih prihodki od navedenih 70% so nižji od njihovega primarnega obsega sredstev. Solidarnostna izravnavo jim pripada v višini razlike med prihodki od navedenih 70% pripadajoče dohodnine in primernim obsegom sredstev. Če sredstva za solidarnostno izravnavo ne zadoščajo za pokritje primerne obsega sredstev, se nato solidarnostna izravnavo za posamezno občino ugotavlja v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med prihodki od navedenih 70% pripadajoče dohodnine in primernim obsegom sredstev. V vsoti razlik vseh občin, ki so upravičene do solidarnostne izravnave (Brezovnik in drugi 2014, 35).

Sredstva namenjena za dodatno solidarnostno izravnavo občin iz dohodnine se krijejo iz razlike, ki nastane med prihodki dohodnine in skupnimi prihodki občin iz pripadajoče dohodnine ter sredstvi solidarnostne izravnave. Občinam, katerih primeren obseg sredstev je nižji od primerne porabe, pripada tudi dodatna solidarnostna izravnavo, vendar pa ne sme preseči višine primerne porabe. Tako se dodatna solidarnostna izravnavo za posamezno občino ugotovi v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med primerno porabo občine in prihodki iz pripadajoče dohodnine in solidarnostne pomoči, ki pa se prikaže kot vsota vseh razlik občin, upravičenih do dodatne solidarnostne izravnave. Vse te podatke pa občinam sporoči finančno ministrstvo kot predhodne podatke z namenom, da se občine lahko pripravijo na oddajo občinskega proračuna (Brezovnik in ostali 2014, 35).

Posebej pomembna na tej točki, poleg funkcije primerne porabe in funkcije lastnih prihodkov, pa je tudi funkcija finančne izravnave. Po funkciji finančne izravnave se občini, ki v

posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, dodeli finančna izravnava iz državnega proračuna, in sicer v višini razlike med primerno porabo občine in navedenimi prihodki. Zneske finančne izravnave za posamezno občino ugotavlja finančno ministrstvo, po sprejetju državnega proračuna in jih nato sporoči občinam, ki jim je ta finančna izravnava dodeljena (Brezovnik in drugi 2014, 35).

Znesek primerne porabe se izračuna po naslednji formuli:

$$P_{pi} = (0,61 + 0,013 * C_i + 0,06 * P_i + 0,16 * M_i + 0,04 * S_i) * P * O_i$$

Pri tem pa oznake v formuli predstavljajo:

- P_{pi} – pomeni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini
- C_i – pomeni razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi
- P_i – pomeni razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca
- M_i – predstavlja razmerje med deležem oseb, ki so mlajši od 15 let v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja v letu za katerega se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto
- S_i – oznaka predstavlja razmerje med deležem oseb, ki so starejši od 65 let v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja v letu za katerega se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto
- P – predstavlja navedene odhodke (stroške) za pretekla štiri leta, prevedene na realne vrednosti korigirano z zabeleženo stopnjo rasti življenjskih stroškov v državi in oceno morebitnih novih nalog občin, ki so jim bile naložene v izvajanje tekočega leta
- O_i – število oseb, ki ima stalno prebivališče v posamezni občini na dan 1. januarja v letu za katerega se ugotavlja znesek primerne porabe za naslednje leto po podatkih centralnega registra prebivalstva

Tako naj bi se iz zgoraj navedene primerne porabe krili stroški za pokrivanje nujnih nalog občin, ki sem jih navedla zgoraj.

3.2 Viri financiranja občin

V osnovi sistem financiranja občin v Sloveniji opredeljuje, da se občine financirajo iz lastnih sredstev. Občinam, ki pa zaradi slabše razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanje z

zakonom predpisanih nalog, potrebna dodatna sredstva zagotovi država. 52. člen Zakona o lokalni samoupravi opredeljuje, da se vse občine financirajo:

- Iz lastnih virov
- Iz sredstev, ki jih nameni država
- Z zadolžitvijo

3.2.1 Lastni viri občine

Lastni viri predstavljajo osnovo finančne avtonomnosti lokalnih skupnosti. V to kategorijo sodijo predvsem dajatve in dohodki od občinskega premoženja. Lokalna skupnost ima pravico pridobivanja lastnih virov z uvedbo različnih obveznih dajatev v okviru veljavne zakonodaje ali z ustvarjanjem dohodkov s svojim poslovanjem in od upravljanja z občinskim premoženjem. Med lastne vire občine sodijo naslednji prihodki (Brezovšek in Haček 2005, 112):

- Davki in dajatve:
 - Davek od premoženja
 - Davek na dediščino in darila
 - Davek na dobitke iger na srečo
 - Davek na promet z nepremičninami
 - Drugi davki in dajatve, določene z zakonom
 - Delež dohodnine, določen z zakonom
- Dohodki od premoženja:
 - Zakupnine in najemnine od občinske lastnine
 - Dohodki od vlaganja kapitala
 - Dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic
 - Dohodki od rent in dobička javnih podjetij
 - Dohodki iz koncesij
- Prihodki od prodaje občinskega premoženja – prodaja občinskega premoženja je možna pod pogoji, ki jih določa zakon. Občine lahko prodajo svoje premoženje oziroma dele premoženja.

Najkakovostnejši in najbolj stabilen vir javnega financiranja predstavljajo davčni viri, zato se jih obravnava kot najpomembnejšo podlago za financiranje delovanja občin. Pri opredeljevanju nabora ustreznih izvirnih davčnih virov, ki se izkažejo za primerne za financiranje lokalnih ravni, je težko najti ustrezno formulo o idealnem deležu in strukturi lastnih prihodkov, ki občinam zagotavljajo finančno avtonomijo (Milunovič v Haček 2009, 181).

3.2.2 Dodatna sredstva države

Glede na teorijo fiskalne decentralizacije, razvrščamo dodatna sredstva države nižjim ravnam na splošne dotacije in na namenske dotacije. Z njimi države poskušajo odpraviti negativne učinke vertikalne ali horizontalne neenakosti. Pri prenosu državnih sredstev na lokalne ravni je Evropska komisija oblikovala posebna priporočila za transparentnost in celovitost pristopa dodeljevanja državnih sredstev nižjim, lokalnim ravnam. Ta priporočila nalagajo centralnim oblastem, da morajo biti pogoji za dodeljevanje sredstev postavljeni na objektivnih kriterijih in vnaprej določeni po zakonski podlagi 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. Slovenski sistem delitve finančne izravnave temelji na povprečni višini primerne porabe, ki predstavlja raven tekočih izdatkov za kritje zakonskih nalog občin (Milunovič v Haček 2009, 182).

Če opredeljeni lastni viri občine niso zadostni za opravljanje osnovnih funkcij občine, ki so jih dolžne zagotavljati svojim občanom na podlagi zakonov niso zadostni, v Sloveniji država skladno z ustavnimi priporočili in osnovami sistema financiranja občin, zagotavlja občinam dodatna sredstva v obliki finančne izravnave. Prednost sistema finančne izravnave, ki ima karakteristike nenamenske dotacije države, je v korekciji razlik razpoložljivih prihodkov posamezne občine za izvajanje izvirnih nalog občine, ki bi se v nasprotnem primeru morale izenačevati preko višjih davkov ali sistema direktnih dotacij šibkejšim občinam. Vnaprej določena poraba s strani države se je izkazala kot negativna posledica finančne izravnave in hkrati tudi demotivira občine za samostojno ustvarjanje virov prihodkov in za krepitev davčne osnove. Kot posledica takšno stanje v sistemih, kjer občine ne razpolagajo z izvirnimi domačimi viri, ustvarjajo dodaten pritisk na center za dodelitev finančnih virov (Milunovič v Haček 2009, 182).

Občinam se mesečno nakazujejo sredstva za finančno izravnavo, ki krijejo primerno porabo, občine pa z njimi razpolagajo prosto, kakor želijo. Ta sredstva so opredeljena kot splošne ali namenske dotacije države. Količina dodatnih sredstev, ki jih država odobri občini za sofinanciranje investicij in specifik, pa se v veljavnem sistemu financiranja občin opredeljuje kot namenske dotacije države. Ostala dodatna sredstva države so namenjena financiranju posebnih namenov delovanja narodnih skupnosti in romskih skupnosti, ki pa pripada samo občinam, ki imajo takšne lastnosti oziroma specifikacije. Poleg državnega sofinanciranja investicij v občinah se kot transferna sredstva iz državne ravni v veljavni klasifikaciji javnih prihodkov izkazujejo tudi prejeta sredstva iz skladov Evropske unije, občine pa jih prejmejo preko upravljaljskega organa iz državnega proračuna. Kakor je v skladu s priporočili Odbora regij, je kar 38 odstotkov sredstev evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada v programskem obdobju od 2007 do 2013 namenjeno lokalnim ravnam, to pa predstavlja 10 odstotkov ravni investicijskih izdatkov teh ravni. Omenjeni viri predstavljajo pomemben dodatni potencial investicijski aktivnosti slovenskih občin v sledečih letih. Pri tem pa je pomembno izpostaviti dejstvo, da dve osnovni načeli pridobivanja sredstev iz evropskih skladov poudarjata načelo dodatnosti in sofinanciranja, kar pa predpostavlja ustrezen finančni potencial s strani upravičenca za črpanje teh virov. V analizi črpanja sredstev iz Evropske unije pa se ugotavlja, da je prav nezadostna finančna zmogljivost občin za sofinanciranje in zalaganje eden izmed ključnih razlogov za nizko absorpcijsko raven porabe evropskih sredstev (Milunovič v Haček 2009, 184–185).

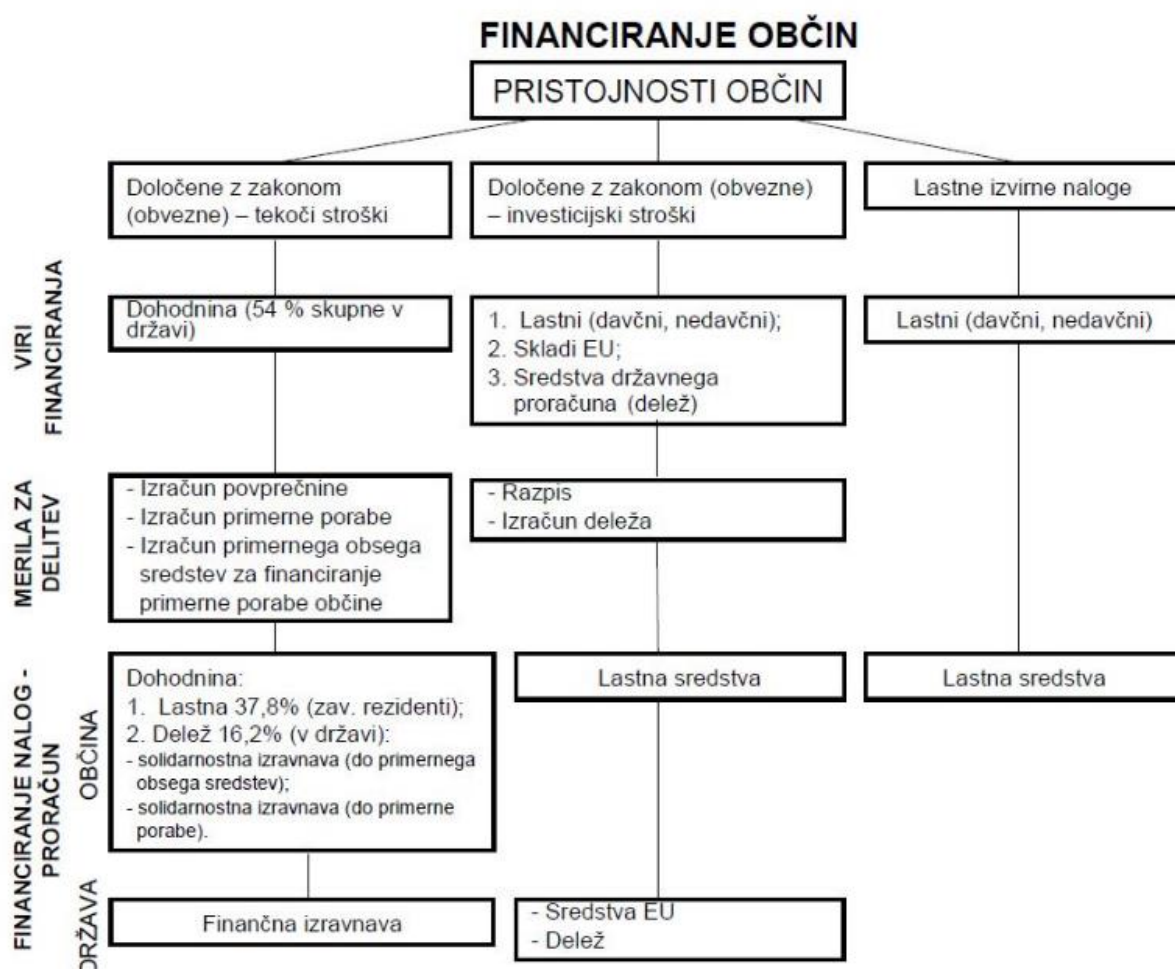
3.2.3 Zadolževanje občin

Med vire financiranja slovenskih občin se prišteva tudi zadolževanje občin. Slovenska zakonodaja dopušča, da občine za financiranje razvoja poleg sistemskih virov pridobivajo tudi dodatna sredstva z zadolžitvijo, vendar pa so možnosti zadolževanja zakonsko regulirane. Pri tem se izhaja iz zlatega fiskalnega pravila, ki občinam dopušča možnost zadolževanja samo za financiranje investicij, ki jih mora potrditi občinski svet. Občina je pri zadolževanju vezana tudi na predhodno soglasje finančnega ministrstva. Do nedavnega zelo toge in stroge omejitve so bile s spremenjeno zakonodajo v letu 2007 in v letu 2008 sproščene. Obseg zadolžitve je po veljavni ureditvi omejen 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 ta 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 slednje predstavlja pomemben izziv iskanju dodatnih virov z različnimi oblikami javno-zasebnega partnerstva. Prav tako imajo občine možnost najemanja likvidnostnih posojil za premagovanje razkoraka med prilivi in izdatki na kratki rok, vendar morajo biti ti zneski poravnani v okviru proračunskega leta. Občine se lahko na kratki rok zadolžijo do 5 % obsega prihodkov v tekočem proračunu in lahko najamejo kratkoročno posojilo v višini premoščanja zalaganja sredstev, odobrenih iz skladov Evropske unije. Slednji ukrep je namenjen krepitvi absorpcijske sposobnosti občin pri črpanju EU sredstev (Milunovič v Haček 2009, 185–186).

3.2.4 Shematski prikaz sistema financiranja občin

Slika 3.1: Shematski prikaz sistema financiranja občin



Vir: Ministrstvo za javno upravo 2016

4 PRAVNO NORMATIVNI OKVIR

4.1 Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) naj bi imel velik pomen za Slovenijo, saj je pri njem v ospredju ideja notranje ureditve, ta pa je izjemnega pomena za demokratično in decentralizirano delovanje države (Ribičič 1994, 13).

ZLS je bil sprejet 21. decembra 1993 s strani državnega zbora, od takrat pa je bil zakon že desetkrat spremenjen in dopolnjen (med drugim tudi na pobudo Ustavnega sodišča Republike Slovenije). Bistveno je, da v skladu z ustavnimi določili sam zakon lokalni skupnosti ureja in hkrati tudi zagotavlja njeno upravljanje in delovanje. Pri tem je pomembno, da država ne posega v delovanje občin. Zakon tudi določa občinam naloge in pristojnosti, ki so pomembne za življenje posameznikov na njenem območju ter za zadovoljevanje in uresničevanje njihovih potreb in interesov. Da je področje lokalne samouprave res kompleksno področje, kažejo mnoge spremembe, njeno uresničevanje pa je dinamičen in zapleten proces (Vlaj 2009, 59–62).

4.2 Zakon o javnih financah

Zakon o javnih financah (ZJF) se dotika predvsem zadolževanja in poročanja o zadolževanju občin. ZJF občine zavezuje, da morajo finančnemu ministrstvu poročati o zadolževanju oseb javnega sektorja ter izdajanju poroštEV. Kako in na kakšen način se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva posredni uporabniki občinskega proračuna določata prvi in drugi odstavek 88. člena ZJF, zakon pa pogoje določa tudi za javne gospodarske zavode in javna podjetja ter pravne osebe, v katerih ima občina odločilni vpliv na upravljanje. Skupna višina zadolžitve in izdanih poroštEV se določa z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun za tekoče proračunsko leto, kar pomeni, da mora vsaka občina ob sprejemu proračuna to ustrezno urediti v svojem odloku (Vlada Republike Slovenije 2015).

4.3 Zakon o financiranju občin

Zakon o financiranju občin (ZFO-1) ureja področje financiranje nalog, ki so v pristojnosti občine. Da naj se občine financirajo iz lastnih virov, je temeljno načelo ZFO, poleg tega pa so za občine pomembna tudi sredstva iz državnega proračuna. Ta sredstva se občinam dodeljuje v obliki finančnih izravnav ter dotacij za naložbe (Vlaj 2006, 59).

Načela financiranja občin so nekaj, na kar je potrebno biti pri financiranju občin posebno pozoren. Ta načela temeljijo na načelih lokalne samouprave, sem pa prištevamo načelo sorazmernosti virov financiranja ter načelo samostojnosti občin pri financiranju nalog občine (ZFO, 1-3 člen).

Občine v Sloveniji se financirajo skladno z ZFO, ki je bil sprejet leta 1994 kot začasni zakon, preden so začele delovati nove občine. Financiranje nujnih občinskih nalog je bil glavni poudarek zakona, kjer je bila v ospredje postavljena finančna izravnava, ugotavljanje meril za financiranje teh nujnih občinskih nalog ter primerna poraba občin, to pa so sredstva iz državnega proračuna, namenjena delovanju občin (Vlaj 2006, 50).

Za sam sistem financiranja občin je ZFO ključnega pomena, saj je financiranje vezal na financiranje zagotovljene porabe, katera je obsegala vse občinske nujne naloge na podlagi meril, določenih s strani Resornega ministrstva, ki sodeluje s finančnim ministrstvom. Davčne vire ter dodatna sredstva je ZFO opredelil kot sredstva za financiranje zagotovljene porabe, ki so namenjenem šibkejšim občinam s strani države v obliki finančnih izravnav. Prišlo je tudi do sprememb sistema financiranja, ki so prinesle sistem primerne porabe, poleg tega pa sam zakon opredeli tudi računanje primerne porabe ter uvede posebno formulo za njeno računanje, s katero pa naj bi bilo zajeto tudi upoštevanje dejanskih obveznosti posamezne občine za izvajanje obveznih nalog, določenih s strani zakona (Milunovič v Haček 2009, 178).

Vlaj (2006, 51) še dodaja, da so za kakovosten finančni sistem lokalne samouprave pomembne tri sestavine in sicer:

- Vrste nedavčnih in davčnih virov
- Ukrepi in pristojnosti za zagotovitev ustreznih finančnih virov
- Instrumenti politike financiranja

Spremembe, ki se nanašajo na področje zadolževanja občin pa je Zakon o financiranju občin doživel v letu 2005. Spremembe so se zgodile predvsem na področju izboljšanja možnosti zadolževanja občin v smislu dokončanja večjih investicij ter pridobivanje denarnih sredstev iz strukturnega sklada Evropske unije. Sprememba, do katere je prišlo je zvišanje odstotka dovoljenega zadolževanja občine, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačevanja ni višje kot 5% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov

proračuna v letu pred zadolžitvijo, ta odstotek pa se je povešal iz 10% na 20% (Vlaj 2006, 164).

Leta 2007 se je zgodila večja sprememba zakona, s katero so uvedli na glavarini utemeljen nov sistem oblikovanja virov občin. Spremembo zakona je občinam prinesla več novih dodatnih virov, vendar ne na podlagi glavarine oziroma njeno pomočjo. Po novi spremembi zakona je država s pomočjo glavarine in povprečnine dobila pavšal, s pomočjo katerega je prerazporejala dohodnino med občine. Občine na takšen vpliv niso imele nobenega vpliva, to pa je za posamezne občine predstavljalo tudi upad motivacije za njihovo delovanje. Nato je leta 2008 s strani Ustavnega sodišča prišlo do dopolnitve ZFO, s katerimi so poskušali odpraviti neskladnost dotedanjšega Zakona o financiranju občin. Z amandmaji je bil ukinjen sistem glavarine in nato ponovno zakonsko določen delež dohodnine, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe (Milunovič v Haček 2009, 178–179).

Bistvena vsebina ZFO je financiranje nujnih občinskih nalog, ki jo imenujemo tudi primerna poraba in pa finančna izravnava. Pri finančni izravnavi se mnogokrat pojavijo nesporazumi v primeru, če ta ne zagotovi vsaj minimalnih razvojnih potreb določene občine. Problem finančnih izravnav se pokaže tudi pri porabi, ki jo država določi vnaprej, kar pa demotivira občine za samostojno ustvarjanje virov prihodkov (Vlaj 2006, 176).

V Sloveniji glede na statistične podatke finančno izravnavo prejema več kot 80% občin, iz teh podatkov pa je mogoče sklepati, da temu enakemu odstotku občin niso zagotovljeni ustrezni finančni viri za izvajanje prenesenih nalog. Zaradi tega in njemu podobnih problemov se že dlje časa napovedujejo potrebe po ponovni spremembi ZFO (Vlaj 2006, 176).

5 PREDSTAVITEV OBČINE LOG-DRAGOMER

Občina Log-Dragomer je bila po izločitvi iz občine Vrhnika z zakonom ustanovljena leta 2006 in deluje od 1. januarja 2007 ter združuje tri naselja: Lukovica pri Brezovici, Dragomer in Log pri Brezovici. Ima približno 3600 prebivalcev in obsega 11 kvadratnih kilometrov. Občina Log-Dragomer ima eno najmanjših občinskih uprav, vendar v vseh pogledih deluje profesionalno. Delovanje občine temelji na zakonodaji Republike Slovenije in pa na lastnih predpisih. Delitveno bilanco z občino Vrhnika so rešili brez večjih zapletov, samo vzpostavljanje tehničnih in kadrovskih pogojev za samostojno delovanje pa je trajalo eno leto. Do sedaj so v občini sprejeli nekaj 100 različnih občinskih aktov in vse pomembnejše okoljske in proračunske zadeve na zborih občanov. Zaradi svoje uspešnosti je bila občina Log-Dragomer imenovana tudi za »Gazelo med občinami« v letu 2009 (Občina Log-Dragomer 2016).

Zgodovinsko podlago za ustanovitev občine je imela v občini Log, ki je delovala na istem območju med leti 1907 in 1952. Med letoma 1952 in 1956 je bilo to območje za krajši čas del takratne občine Brezovica. Občina sodi med eno izmed najmlajših in tudi najmanjših. Ne glede na to, da je majhna občina pa je gospodarsko zelo dobro razvita, saj v njej delujejo tako proizvodne kot tudi storitvene dejavnosti. Na območju občine tako deluje 319 poslovnih subjektov, od tega 136 gospodarskih družb, 134 samostojnih podjetnikov, 2 pravni osebi javnega prava, 9 pravnih oseb zasebnega prava, kar 24 društev in 14 drugih poslovnih subjektov (Občina Log-Dragomer 2016).

Na razvoj občine sta bistveno vplivali pomembni prometni povezavi in sicer regionalna cesta Ljubljana – Koper ter avtocesta, ki potekata v neposredni bližini občine. Občina se s svojim ozemljem nahaja na Ljubljanskem barju, kar omogoča prebivalcem, ki se ukvarjajo s kmetijstvom, samostojno oskrbovanje s koruzo. Včasih so bile v teh vaseh pretežno kmetije, danes pa jih je ostalo le še nekaj, te pa so večinoma usmerjene v živinorejo in pridelavo vrtnin za namen samooskrbe (Občina Log-Dragomer 2016).

Občina ima trenutno v teku kar precej projektov, ki bodo življenje občanom še izboljšali. S septembrom 2016 naj bi v prostorih dializnega centra Fresenius začela delovati ambulanta splošne medicine, s tem pa občanom ne bo več potrebno hoditi v Zdravstveni dom na Vrhniko. V polnem teku pa je tudi še en večji projekt in sicer nov avtocestni priključek na

Lukovici, za katerega se trenutno pripravlja dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja, z naslednjim letom naj bi odkupili potrebna zemljišča in pridobili soglasja. Z avtocestnim priključkom bi razbremenili sedanji priključek na Brezovici, kar je potrebno tako z vidika prometne varnosti kot tudi z vidika razbremenitve regionalne Tržaške ceste. Projekt je ocenjen na približno 27 milijonov evrov, z gradnjo pa naj bi pričeli leta 2019 (Občina Log-Drager 2016).

6 ANALIZA UČINKOV OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI

Pred sprejetjem sedaj veljavnega Zakona o financiranju občin, je le malo slovenskih občin uspelo pokrivati kalkulatивно ugotovljeni znesek primerne porabe z lastnimi sredstvi. Glede na podatke lahko ugotovimo, da je med leti 2002 in 2006 povprečno le približno 10% občin beležilo presežke prihodkov nad primerno porabo, preostalih približno 90% slovenskih občin pa je z mehanizmom finančne izravnave dobivalo letno okoli 20% finančnih virov, ki so jim omogočili izvajanje nalog, ki jih narekuje zakonodaja oziroma določa obseg primerne porabe. Z uveljavitvijo novega Zakona o financiranju občin v letu 2007, se je stanje bistveno izboljšalo, saj je od 210 obstoječih občin (v letu 2007), le še okoli polovica prejemale sredstva iz mehanizma finančne izravnave, pri tem pa skupen obseg sredstev ni presegel niti 1% skupnega obsega primerne porabe. Primerna poraba je v letu 2007 znašala 938 milijonov €, sredstva iz mehanizma finančne izravnave pa le 9,2 milijona €. Ne moremo pa spregledati dejstva, da je preostalih 50% občin v tekočem letu zabeležilo kar 82,7 milijonov € presežkov nad določeno primerno porabo, ki pa so jih občine lahko uporabile za razvoj in samostojno financiranje investicij, ki bi jih v nasprotnem primeru morala financirati država. Tudi leta 2008 je bila situacija podobna, saj je bilo zabeleženega za 79,2 milijona € presežkov prihodkov občin nad izračunanim obsegom primerne porabe in to kar pri 103 občinah. Ostalih 107 občin je črpalo sredstva integralnega proračuna skozi mehanizem finančne izravnave v skupni višini 10,2 milijona €. Leto 2007 tako lahko označimo kot nekakšen vzorčni primer upoštevanja temeljnih načel lokalne samouprave, kjer naj bi obstajala visoka povezanost med lastnimi prihodki decentraliziranih enot in zneskom primerne porabe kot tistim obsegom finančnih sredstev, s katerimi so lokalne skupnosti zmožne financirati izvajanje zakonsko določenih nalog in pristojnosti. Manj korelacije je bilo mogoče opaziti med obsegom primerne porabe po občinah in dejanskimi stroški oziroma odhodki, ki so jih izkazovale posamezne občine, saj je 30 občin v letu 2007 in 47 občin v letu 2008 izkazovalo med 10% in 50% višje stroške, kot jim jih je dovoljevala formula primerne porabe. Na drugi strani pa je 87 občin v letu 2007 in 44 občin v letu 2008 izkazovalo med 20% in kar 100% manjše stroške od tistih, ki jim jih je predvidevala formula primerne porabe. V letu 2009 je nato prišlo do manjšega preobrata pri korelaciji med primerno porabo in lastnimi prihodki občin, saj je le še 19 občin izkazalo presežek prihodkov nad primerno porabo v višini 11,9 milijonov €, vendar pa so bili potrebni zneski finančne izravnave relativno majhni. Po letu 2009 pa skorajda ni zaznati občin, ki bi dobivale finančno izravnavo, saj se je uvedel t.i. kazalec solidarnostne

izravnave, s čimer so se morebitna neskladja med občinami izravnala že v procesu izračuna potreb po občinah (Brezovnik in drugi 2014, 48–49).

Tabela 6.1: Gibanje glavnih agregatov v sistemu financiranja slovenskih občin med leti 2002 in 2010

V mio€	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ppi	723,39	758,92	781,93	858,69	899,38	938,46	976,24	1.084,09	1.112,18
Prihodki	679,53	697,81	701,73	732,03	765,67	1.011,98	1.045,31	1.041,26	1.131,75
FI	150,28	158,21	162,19	193,68	202,80	9,18	10,17	54,70	0,00
FI v Ppi	20,8 %	20,8 %	20,7 %	22,6 %	22,5 %	1,0%	1,0%	5,0%	0,00%
Odstotek samozadostnih občin	14,0 %	14,0 %	12,4 %	10,4 %	8,8%	49,5%	49,0%	9,00%	100,0 %
Tekoči odhodki (Str)	741,03	775,31	815,45	860,45	972,86	996,45	1.120,43	1.208,40	1.284,15
Pokritost Str s Ppi	0,98	0,98	0,96	1,00	0,92	0,94	0,87	0,90	0,88
Skupni prihodki občin	1.170	1.280	1.374	1.509	1.689	1.710	1.875	2.036	2.180
Skupni odhodki občin	1.209	1.285	1.373	1.453	1.724	1.722	2.074	2.192	2.312
Saldo	- 38,31	-4,92	0,61	55,99	- 34,46	-12,10	- 172,76	- 155,90	- 132,23
V tem prihodki po ZFO	58,0 %	54,5 %	51,1 %	48,5 %	45,3 %	59,2%	55,7%	51,1%	51,9%
V tem odhodki po	61,3 %	60,3 %	59,4 %	59,2 %	56,4 %	57,8%	54,7%	55,1%	55,5%

ZFO									
V tem	38,8	37,6	37,1	37,6	41,3	42,2%	45,3%	44,9%	44,5%
investicije	%	%	%	%	%				

Vir: Brezovnik in drugi (2014, 49).

Zgornja tabela, ki prikazuje gibanje glavnih postavk v okviru sistema financiranja slovenskih občin kaže jasno razmejitev med obdobjem pred uveljavitvijo Zakona o financiranju občin leta 2007 in obdobjem po zadnjih spremembah. Kot pozitivno posledico lahko izpostavim večjo samozadostnost občin in manjši delež potrebne finančne izravnave. Ta je namreč po letu 2006 upadel iz nekdanjih dobrih 20% na komaj 1% v letih 2007 in 2008, nato pa po letu 2009 na kar 0% glede na uvedbo instituta solidarnostne izravnave. Slaba stran v letu 2010 je bila ta, da smo bili v tem letu priča ponovnemu slabšanju stopnje pokritosti prihodkov občin s stroški, razlog pa je predvsem zaradi povečanja obsega odhodkov, ob istočasni stagnaciji oziroma rahlem padcu lastnih prihodkov občin glede na ZOF. Na drugi strani je potrebno poudariti, da so implicitno na samo povečanje obsega primerne porabe vplivali tudi dejanski zabeleženi višji stroški v občinah, ki so med leti 2007 in 2010 narastli za približno 25%, medtem ko so med leti 2002 in 2006 ob bistveno višji inflaciji, nominalno porastli stroški le za 31%. Glede na podatke iz Tabele 1, smo največjo rast stroškov v občinah zabeležili v letu 2006 in sicer za 13% , v letu 2008 za 12%, 2009 za 8% in leta 2010 za 6% (Brezovnik in drugi 2014, 50).

Kot primer dobrega delovanja sprejetega Zakona o financiranju občin prikazuje tudi spodnja tabela, ki primerja primerno porabo in finančno izravnavo med leti 1999 in 2008.

Tabela 6.2: Pregled finančne izravnave in primerne porabe

Leto	Primerna poraba	Finančna izravnava v mio €	% finančne izravnave od primerne porabe
1999	538,72	120,60	22,39
2000	572,72	123,94	21,64
2001	631,00	137,29	21,76
2002	682,90	141,86	20,77
2003	740,13	154,29	20,85

2004	779,39	161,67	20,74
2005	858,67	193,69	22,56
2006	899,38	186,31	20,71
2007	938,46	9,80	1,04
2008	976,24	10,17	1,04

Vir: Milunovič v Haček (2009, 183).

Tabela 6.2 prikazuje pregled dodatnih sredstev države občinam preko sistema finančne izravnave. V letu 1999 se je finančna izravnava znižala za skoraj desetino po uveljavljeni spremembi zakona o financiranju občin in je tako padla na 22,4% od primerne porabe. Njena višina je bila nadomeščena z višjim deležem odstopljene dohodnine, ki se je v tem letu povečala s 30% na 35%. Glede na podatke finančnega ministrstva je leta 2001 finančno izravnavo prejelo 164 občin v skupni višini 137,2 milijona €, ostalih 28 občin pa do finančne izravnave ni bilo upravičenih. Iz tabele je tako razvidno, da se je njena višina gibala od 20 do 22% od primerne porabe med leti 1999 in 2006. Naslednji pomemben preskok v znižanju deleža finančne izravnave vidimo na prehodu iz leta 2006 v leto 2007, ko je v veljavo stopil nov model financiranja, ki je temeljil na glavarini. V tem obdobju je viden prelom višine finančne izravnave iz 21% na vsega 1% od primerne porabe. Iz podatkov lahko razberemo, da je finančno izravnavo do spremembe financiranja v letu 2006 prejemale okoli 90% občin, tako je v letu 2006 brez finančne izravnave shajalo le 23 občin od skupno 210. Po spremembi financiranja s 1. januarjem 2007 pa finančne izravnave ni prejemale že 104 občin oziroma 50% vseh občin. Sama višina finančne izravnave se je znižala na manj kot 10 milijonov €, kar predstavlja le 5% zneska iz prejšnjega leta.

Iz tega lahko povzamem, da je sprememba sistema financiranja slovenskih občin zagotovila odpravo večje anomalije v vertikalni davčni izenačenosti, ni pa zagotovila večje avtonomnosti virov sredstev, saj se višina dodatnih sredstev zagotavlja občinam iz odstopljenega vira in ne iz davčnega. Torej to pomeni, da občine prejemale višji znesek in enakomernjšo strukturo odstopljenih davčnih virov, težko pa govorimo o večji stopnji fiskalne avtonomnosti, saj občine nimajo večjega obsega adekvatnih izvernih davčnih virov (Milunovič v Haček 2009, 184).

6.1 Analiza primerne porabe in stroškov

V nadaljevanju imam namen analizirati stroške slovenskih občin ter stopnjo korelacije med primerno porabo in stroški po občinah glede na njihovo vsebino oziroma strukturo, to pa je programska usmerjenost. Na ta način bom prikazala oziroma ugotovila v kakšni meri veljavni sistem financiranja občin v Sloveniji zadovoljuje načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin. Gre za odgovarjanje na vprašanje ali in v kolikšni meri skozi formulo primerne porabe pridobljen obseg finančnih sredstev ustreza dejanskim stroškom, ki jih imajo občine zaradi izvajanja obveznih in prenesenih nalog. Občine financirajo izvajanje zakonsko določenih nalog in pristojnosti v okviru programske klasifikacije, glede na njihovo vsebino. Razdelimo jih lahko na 21 različnih področij, 59 glavnih programov in 119 podprogramov. Ta programska klasifikacija je bila predstavljena leta 2006 in je nadomestila do tedaj uporabljeno in uveljavljeno funkcionalno razdelitev. Programska klasifikacija je usklajena z mednarodno prakso spremljanja javnih izdatkov in njena temeljna značilnost je osredotočenost na rezultate. Programsko klasifikacijo ureja Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, v njej pa so zastopana področja preko katerih lokalne oblasti svojim občanom nudijo javne storitve (Brezovnik in drugi 2014, 51).

Ta področja v programski klasifikaciji so naslednja:

- Politični sistem
- Promet, prometna infrastruktura in komunikacije
- Ekonomska in fiskalna administracija
- Gospodarstvo
- Zunanja politika in mednarodna pomoč
- Varovanje okolja in naravne dediščine
- Skupne administrativne službe in splošne javna storitve
- Prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost
- Znanost in tehnološki razvoj
- Zdravstveno varstvo
- Lokalna samouprava
- Kultura, šport in nevladne organizacije
- Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih
- Izobraževanje
- Notranje zadeve in varnost
- Socialno varstvo

- Trg dela in delovni pogoji
- Servisiranje javnega dolga
- Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo
- Intervencijski programi in obveznosti
- Pridobivanje in distribucija energetskih surovin

Povprečna poraba naj bi pokrila predvsem tisti del programskih stroškov občin, ki se nanašajo na tekočo porabo, medtem ko se spremembe premoženja in občinske investicije financirajo na drugačne načine. V tem pogledu bi bilo najbolj preprosto, če bi država neposredno financirala vse dejansko nastale in izkazane stroške posamezne občine, saj bi s tem zagotovila soodvisnost oziroma korelacija med viri financiranja in zakonsko določenimi nalogami in pristojnosti občin. Vendar pa vzrok, zakaj ZFO ne ureja financiranja na tak način, leži v dveh posledicah, ki bi nastale iz takšnega načina financiranja in sicer bi bila prva posledica kršenje načela finančne avtonomnosti in samozadostnosti lokalne samouprave, ki ga kot eno izmed najpomembnejših načel navaja tudi Evropska listina lokalne samouprave. Druga posledica pa bi izhajala iz nevarnosti, da stroški posameznih občinskozi določen čas ne bi več prikazovali dejanskega stanja financiranja potreb, ampak bi naraščali v skladu z močjo avtonomne oblasti, da za svojo lokalno skupnost zagotovi čim večji obseg financiranja, temu primeru pa prilagodi tudi občinsko porabo. Hkrati pa bi tak način slabo odražal nekatere dejanske razlike v stroških, ki po občinah nastajajo zaradi njihovega razlikovanja in pa položaja, ki ga zasedajo v svojem okolju. Analize so namreč pokazale, da 212 slovenskih občin nikakor ni standardiziranih do te mere, da bi lahko pričakovale enake stroške na posameznega prebivalca, ne glede na to, da imajo enake pristojnosti in naloge. To jasno pokaže tudi preprosta delitev občin v skupine glede na njihove demografske in geografske značilnosti, ki tudi predstavljajo osnovo za formulo izračuna primerne porabe. Značilnosti posameznik občin skupno zajema vsota korigiranih kriterijev oziroma indeks različnosti. Te značilnosti slovenskih občin so neposredno in z visoko stopnjo soodvisnosti povezane s stroški izvajanja zakonsko določenih nalog. V zadnjem obdobju pa lahko v povezavi s tem zasledimo tudi diskusije na temo, ali ne bi bilo bolj primerno priznati poseben ekonomski kriterij tudi enajstim slovenskim mestnim občinam, ki se trenutno v obstoječem zakonodajnem okviru od ostalih občin razlikujejo le po svojem pravnem statusu in vlogi, ki jo imajo, saj jim njihov drugačen ekonomski status zaradi morebitne dodatne stroškovne obremenjenosti, trenutni sistem financiranja ne priznava. Nobenega dvoma ni o tem, da različne demografske,

geografske in nekatere ostale razlike med posameznimi občinami vplivajo na njihovo stroškovno obremenjenost, vendar pa se pojavlja vprašanje kako in do katere mere v sistemu financiranja je potrebno upoštevati to raznolikost, ne le na strani ugotavljanja primernih stroškov na prebivalca po občinah glede na njihovo strukturo, ampak tudi na strani ugotavljanja primernih stroškov po občinah glede na njihove značilnosti in ne nazadnje tudi njihove pristojnosti. Pri tem tako analiziramo odstopanja povprečnih vrednosti, mejne oziroma ekstremne vrednosti in pa tudi primerljivosti strukture stroškov – proračunov po posameznih občinah in ne nazadnje tudi povprečino. Posebna pozornost je namenjena ugotavljanju morebitne dodatne obremenjenosti posameznih skupin občin, ki pa v trenutno obstoječem sistemu financiranja še nimajo ustreznega korektivnega faktorja ali pa ta ne odraža ustrezno dejanske situacije. To se pokaže predvsem v primeru mestnih občin ali občin s posebnimi značilnostmi (Brezovnik in drugi 2014, 52–53).

Pogled na spodnjo tabelo nam hitro pokaže, da nam vrednost indeksa različnosti pove, da več kot polovica mestnih občin beleži vrednosti indeksa pod 1,00 in pod povprečjem, posledično pa to za mestne občine pomeni tudi manjši znesek primerne porabe.

Slika 6.1: Izbrane mejne vrednosti indeksa različnosti občin v Sloveniji kot osnova izračuna primerne porabe

OBČINA	VKK	P	C	M	S
SOLČAVA	2,4028	18,57	3,70	0,94	1,18
LUČE	1,9547	6,67	5,54	1,12	1,10
KOSTEL	1,8807	8,17	4,58	0,72	1,74
JEZERSKO	1,6909	9,65	2,34	0,98	1,03
OSILNICA	1,6820	8,53	3,05	0,64	1,53
BOVEC	1,5979	11,17	1,07	0,79	1,28
HODOŠ	1,5865	5,05	3,79	0,79	1,37
BISTRICA OB SOTLI	1,5291	2,05	4,51	1,02	1,18
BLOKE	1,4881	4,57	3,03	0,97	1,38
LOŠKI POTOK	1,4650	6,44	1,96	1,00	1,35
GORENJA VAS-POLJANE	1,4387	2,14	3,38	1,40	0,91
PODVLEKA	1,4157	3,80	3,02	0,90	1,02
POVPREČJE – VSE OBČINE	1,1200	1,80	1,56	1,00	1,00
LOG-DRAGOMER	0,8900	0,37	0,45	1,02	0,90
MO PTUJ	0,8840	0,28	0,58	0,90	0,97
TRZIN	0,8791	0,23	0,34	1,14	0,72
TRBOVLJE	0,8754	0,32	0,58	0,80	1,05
PIRAN	0,8709	0,26	0,60	0,78	1,10
MO KRANJ	0,8703	0,28	0,37	0,97	1,00
MO MURSKA SOBOTA	0,8675	0,32	0,49	0,86	0,93
MIKLAVŽ NA DP	0,8667	0,20	0,51	0,87	0,98
ŠEMPETER-VRTOJBA	0,8632	0,23	0,42	0,88	1,10
IZOLA	0,8589	0,19	0,50	0,82	1,06
JESENICE	0,8582	0,34	0,30	0,95	0,94
MO VELENJE	0,8559	0,25	0,39	0,95	0,70
MO CELJE	0,8552	0,19	0,37	0,89	1,07
MO MARIBOR	0,8365	0,13	0,34	0,79	1,18
MO LJUBLJANA	0,8352	0,10	0,24	0,89	1,12

Vir: Brezovnik in drugi (2014, 53–54).

Med leti 2007 in 2010 so občine v Sloveniji povprečno porabile 1,11 milijard € za izvajanje zakonsko določenih nalog (v letu 2007 je bil ta znesek malo manjši – 0,99 milijard €, leta 2009 in 2010 pa malce večji – 1,21 milijard € in 1,28 milijard €). Če pogledamo to vrednost merjeno na prebivalca, to povprečno pomeni 527€ na posameznega občana. Povprečje na prebivalca predstavlja zgolj orientacijsko vrednost, saj se je poraba gibala od najmanj 232€ na

prebivalca v občini Straža leta 2007, pa vse tja do 1442€ na prebivalca v občini Solčava leta 2009. Mestne občine so v enakem obdobju zabeležile v povprečju 594€ stroškov na prebivalca, kar pa nakazuje na večjo povprečno preobremenjenost slovenske mestne občine v primerjavi z navadno občino za okoli 12%, kar pomeni slabih 67€. Pri tem pa se je razpon gibal med 514€ na prebivalca v mestni občini Kranj in vse do 719€ na prebivalca pri mestni občini Ptuj. Opaziti je mogoče, da je 6 mestnih občin beležilo stroške v razponu 5% več ali manj od povprečja, te mestne občine pa so Kranj, Velenje, Murska Sobota, Slovenj Gradec, Novo Mesto in Celje. Preostalih pet mestnih občin je beležilo stroške bistveno nad povprečjem, od 13% pa vse do 36% (Brezovnik in drugi 2014, 54).

Analiza podatkov prikazuje, da povprečje ostalih skupin nakazuje, da so najbolj homogeno okoli povprečja razdeljene občine s približno 5000 prebivalci, največji odkloni pa so zabeleženi pri občinah, ki imajo veliko površino – to prikazuje faktor P. Tukaj je zabeleženo povprečno 597€ stroškov na prebivalca, kar znaša 13% več od povprečja. Malce nad povprečjem se glede na stroškovno obremenjenost na prebivalca giblje tudi skupina občin, ki ima nadpovprečni delež starejših prebivalcev in sicer za približno 9%. Statistično značilnega odklona pri skupinah z nadpovprečnim deležem cestnega omrežja ali deleža mladih ni zaznati.

Med občine s približno oziroma malce manj kot 5000 prebivalci spada tudi moja raziskovana občina Log-Dragomer, ki ima sicer malo manjši faktor P od povprečja in sicer povprečno znaša faktor P 1,80, v občini Log-Dragomer pa le 0,37. Pod povprečjem se nahaja tudi faktor C, ki prikazuje faktor raznolikosti občine glede na obseg lokalnega cestnega omrežja. Faktor M, ki predstavlja delež prebivalcev, ki so mlajši od 15 let v občini je zelo blizu povprečja ostalih slovenskih občin in prav tako tudi faktor S, ki predstavlja delež prebivalcev v občini, ki so starejši od 65 let.

Naslednja dva kazalca, ki sta velikega pomena za pridobivanje celotne slike glede ustreznosti obstoječega sistema financiranja občin, sta znesek primerne porabe na prebivalca po občinah – Ppi in pa razmerje med dodeljeno primerno porabo po občini ter dejanskimi stroški na prebivalca po občini, to pa je Ppi/Stri. Izkaže se, da manjša kot je soodvisnost oziroma korelacija med Ppi in Stri, težje sistem financiranja zagotavlja enakopravno in ustrezno obravnavo občin, s tem pa se načenjajo tudi temeljne smernice in načela sistema financiranja lokalne samouprave v Sloveniji (Brezovnik in drugi 2014, 56–57).

Če sprva pogledamo gibanje primerne porabe na prebivalca kot kazalnika kalkulatивно določenega primerne obsega sredstev za financiranje občinskih nalog, je mogoče ugotoviti, da je bilo med leti 2007 in 2010 slovenskim občinam skozi mehanizem izračuna Ppi glede na ZFO, dodeljenih v povprečju 558€ na prebivalca, pri čemer pa zaradi uteži, ki upoštevajo geografske in demografske razlike med posameznimi občinami, vsem občinam ni bil dodeljen enak obseg sredstev na prebivalca. Razlika oziroma razpon med tisto občino z najmanj dodeljenimi sredstvi po Ppi in tisto, ki ima največji obseg Ppi je znašal kar 780€. Kot primer je bilo v občini Solčava dodeljenih v povprečju 1196€ na prebivalca, občini Luče 973€ na prebivalca in občini Kostel 937€ na prebivalca. Hkrati pa je bilo nekaterimi občinam, predvsem mestnim, med njimi so Ljubljana, Celje, Velenje in Maribor, dodeljenih manj kot 426€ na prebivalca. Standardni odklon od povprečnega obsega primerne porabe dodeljenih sredstev je tako znašal 72€, pri čemer je bilo 91 občinam dodeljeno več sredstev od povprečja, 119 občinam pa manj (Brezovnik in drugi 2014, 57).

Spodnja tabela nam pokaže, da je homogenost med posameznimi občinami z vidika kazalca primerne porabe vseeno večja kot pri dejanskih stroških na prebivalca, saj se znotraj razpona 5% uvršča kar četrtina vseh občin, znotraj razpona 10% pa že blizu 50% vseh občin, medtem ko je bilo v okviru kazalnika Stri takšnih zgolj 38%. Znotraj razpona 25% pa se uvrščajo skoraj vse slovenske občine oziroma 93%, pri kazalniku Stri je ta odstotek 83%.

Tabela 6.3: Razpršenost občin okoli povprečja Ppi na prebivalca

Ppi +- 5% okoli povprečja	Od 530€ do 586€	26% oz. 55 občin
Ppi +- 10% okoli povprečja	Od 502€ do 614€	48% oz. 101 občin
Ppi +- 25% okoli povprečja	Od 419€ do 698€	93% oz. 195 občin
Min / povprečje / max	416€ / 558€ / 1196€	100% občin

Vir: Brezovnik in drugi (2014, 57).

Analiza je pokazala, da je znašala vrednost kazalnika Ppi/Stri – pokritost dejanskih stroškov z obsegom primerne porabe po posamezni občini v opazovanem obdobju povprečno 1,09, kar pa pomeni, da so bile kumulativno gledano občine ustrezno pokrite z zakonsko določenim obsegom pripadajočih sredstev za opravljanje obveznih nalog in izvajanje pristojnosti. Povprečno so tako občine dobile v svoje proračune približno 9/ več finančnih sredstev na

prebivalca in skupno, kot pa so znašali dejanski občinski stroški. Kljub temu tudi v temu primeru ne moremo govoriti o povprečni vrednosti kot dejanskemu pokazatelju finančnega stanja v občinah, saj je razpršenost okoli povprečne vrednosti velika, prav tako pa je velik tudi razpon med občino z najmanjšo pokritostjo stroškov s primerno porabo in občino z najvišjo stopnjo pokritosti stroškov s kalkulatивно določeno primerno porabo. Podatki kažejo, da je nekaj manjših občin kot so Loški potok, Žetale, Cerklje, Sveta Ana, Križevci itd., bilo deležnih bistveno večjega obsega primerne porabe, kot pa so znašali njihovi dejanski stroški na občana. Indeks pokritosti stroškov občine s primerno porabo se je pri zgoraj navedenih občinah in še nekaterih drugih gibal nad 1,45, to pa pomeni, da so v zadnjih treh letih te občine povprečno pridobile za 45% več finančnih sredstev kot pa so izkazale povprečnih stroškov. Sklepati je mogoče, da so občine finančne presežke preusmerjale v občinske investicije, vsekakor pa je jasno, da te občine finančnih problemov niso imele (Brezovnik in drugi 2014, 59).

Na drugi strani je slika ravno obratna, saj pri 68 občinah, ki jih najdemo pod povprečjem oziroma celo pod vrednostjo indeksa pokritosti Ppi/Stri 1,00, to pa pomeni, da kalkulatивно določen obseg pripadajočih sredstev ni pokrival niti dejanskih izkazanih tekočih stroškov v posameznih občinah. V tem delu najdemo prav vse mestne občine, ki se uvrščajo v razpon pokritosti med 0,61 (Ljubljana in Ptuj), ter 0,89 pokritosti (Slovenj Gradec). Iz spodnje tabele je razvidno, da je približno 41% občin z dodeljeno primerno porabo pokrivalo, večinoma pa tudi prekrivalo dejanske izkazane stroške, posledično pa takšna statistična porazdelitev okoli povprečne vrednosti kaže na določene odklone v ustreznosti sistema financiranja slovenskih občin, kot je zapisano v ZFO (Brezovnik in drugi 2014, 59–60).

Tabela 6.4: Razpršenost občin okoli povprečja Ppi/Stri na prebivalca

+ - 5% okoli povprečja	Od 1,04 do 1,14	26% oz. 54 občin
+ - 10% okoli povprečja	Od 0,98 do 1,19	41% oz. 86 občin
+ - 25% okoli povprečja	Od 0,82 do 1,36	78% oz. 165 občin
Min / Povprečje / Max	0,50 / 1,09 / 1,75	100% občin

Vir: Brezovnik in drugi (2014, 59).

7 ANALIZA INTERVJUJA IN UGOTOVITVE NA PRIMERU OBČINE LOG-DRAGOMER

Z analizo intervjuja bom prikazala kako sistem financiranja občin v Sloveniji vpliva na občino Log-Dragomer. Intervju sem opravila z Martinom Martinčičem, ki je na občini Log-Dragomer zaposlen kot odgovorni za finance že vse od ustanovitve občine.

Na prvo vprašanje, ki se glasi: »Ali vam zdi da je financiranje slovenskih občin urejeno ustrezno? Zakaj da ali zakaj ne?« je odgovoril, da se mu ne zdi ustrezno, saj se občina financira po povprečnini/glavarini, ki pa dejansko ni odraz dejanskega stanja v občinah, predvsem pa po njihovih potrebah in pa po zagotovitvi osnovnih standardov. Prva nepravilnost je da se v kraj kjer se dohodek ustvarja ne vrača nazaj vsaj nek sorazmeren del (občina Log-Dragomer je po pobrani dohodnini namreč v vrhu v Sloveniji-to pomeni da imajo občani visoke dohodke). Zaradi slednjega se občina Log-Dragomer uvršča med razvite občine zaradi česar smo prikrajšani na razpisih, kjer je običajno eden izmed pomembnih dejavnikov tudi omenjena razvitost občine. Zaradi svoje »razvitosti« je torej prikrajšana za kar velika sredstva do katerih bi sicer bili lahko upravičeni. Kot drugo, pa financiranje ne upošteva dejanske razvitosti občin. S se opira predvsem na vprašanja kot so: ali ima občina urejeno kanalizacijsko omrežje, vodovodno omrežje, cestno omrežje, javno razsvetljavo, športne objekte, prostore za kulturo?, zdravstvo,...itd. Občina načeloma nimamo nič od naštetega urejenega, pa zaradi tega ne dobi nič več finančnih sredstev (Martinčič 2016).

Podobno se je izkazalo tudi pri naslednjem vprašanju: »Ali ste kot pretežno samozadostna občina v boljšem ali slabšem položaju glede na ostale, manj samostojne občine v smislu finančne pomoči s strani države?«. Martinčič je odgovoril, da je občina zaradi indeksa razvitosti v slabšem položaju zaradi kandidiranja pri projektih za sofinanciranje. V primeru nezadostnosti bi prejeli od države izravnavo, poleg tega pa bi lahko pridobili veliko več sredstev na razpisih (Martinčič 2016).

Na vprašanje: »Kakšne mate izkušnje s pridobivanjem finančnih sredstev iz drugih virov (EU projekti, ...)? Ali je postopek naklonjen občinam ali ne?«, je odgovoril, da postopki niso naklonjeni občinam ker tudi sama država nima denarja zaradi česar stojijo vsi večji projekti, ki bi jih lahko sofinancirali preko kohezijskih sredstev. Izvajalca za Visoko cono Lukovica je občina Log-Dragomer izbrala julija 2013, zaradi države pa je do podpisa prišlo šele februarja

2016. Podobno je s projektom kanalizacije, kjer vloga občine po skoraj dveh letih še vedno leži v predalu in ne vedo kdaj se bo pričelo-če se bo. Spet se čaka na državo (Martinčič 2016).

Ne nazadnje pa sem ga vprašala tudi po mnenju, s katerimi ukrepi bi se finančni položaj občine Log-Dragomer izboljšal. Dejal je, da bi bilo potrebno popraviti ZFO, vendar žal na to ne gre računati. Poleg tega je trenutna perspektiva zadnja v kateri se še da dobiti kak EUR za infrastrukturne projekte, v naslednji po nekaterih podatkih tega ne bo več (Martinčič 2016).

Iz zgoraj navedenega lahko sklepam, da po mnenju strokovnjaka financ v občini Log-Dragomer, trenutni sistem financiranja občin ni ustrezen, saj občinam ne zagotavlja enakovredno razdeljenih finančnih sredstev, ne glede na to, če občina deluje samozadostno. Tu se tudi pojavi večja pomanjkljivost trenutnega Zakona o financiranju občin, saj ne glede na to, da občina proizvaja zadostne finančne vire za izvajanje zakonsko določenih nalog in pristojnosti, saj se proizveden dohodek občine ne vrne nazaj v občino ampak ostane v rokah države, ki nato da dohodek razporedi med druge občine. S tem je občina Log-Dragomer in ostale občine v podobnem položaju prikrajšana za denarna sredstva, s katerimi bi lahko financirala lastne, nujno potrebne projekte za nemoteno delovanje in razvoj občine. Poleg tega se je problematika pokazala tudi na strani pridobivanja finančnih sredstev in drugih virov, ki so zelo zamudna in občinam onemogočajo hitro delovanje in izpeljavo zastavljenih projektov. Država se je v tem primeru izkazala za počasno pri svojem delovanju in zaradi pomanjkanja denarnih sredstev tudi iz strani države, določeni projekti stojijo. Problem nastane tudi, ker ima občina Log-Dragomer visok indeks razvitosti, to pa jim onemogoča kandidiranje na različnih možnostih sofinanciranja, saj imajo prednost občine, ki imajo nižji indeks razvitosti. Tako se občine z manj lastnimi viri financiranja hitreje in lažje razvijajo, saj imajo večje možnosti za sofinanciranje iz drugih virov in so ustrezne kandidatke za pridobivanje finančne pomoči, medtem pa občina kot je Log-Dragomer nima urejenih osnovnih reči kot so javna razsvetljava, kanalizacija, ceste in podobno, saj jim država odvzame delež njihovega lastnega prihodka.

8 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

Financiranje lokalne samouprave v Sloveniji sicer ureja Zakon o financiranju občin /ZFO-1/, pri čemer zakon prvenstveno ureja financiranje temeljnih nalog občine in njene pristojnosti, na drugi strani pa ureja tudi pravila zadolževanja in sofinanciranje investicij. Glede na teorijo, naj bi pokrivanje finančnih potreb lokalne samouprave temeljilo predvsem na načelu sorazmernosti virov z nalogami in avtonomnosti. Problematika financiranja se pokaže pri temeljnih kazalcih (ne)doseganja navedenih načel, ki sta tako obseg finančnih virov, ki jih zakon določa posameznim občinam skozi izračun primerne porabe ter izkazani odhodki (stroški) občin, predvsem pa njuno medsebojno razmerje kot pokazatelj (ne)zadostnosti virov glede na obremenitve. Hkrati je na tem delu potrebno omeniti še t.i. mehanizem finančnih izravnjav, ki ga predvideva ta zakon in s katerim država zagotovi manjkajoča sredstva, v kolikor občina s svojimi viri ne zmore pokriti določenega ji obsega primerne porabe. Analiza podatkov za obdobje med 2002 in 2009 pokaže, da je pred letom 2007 oz. pred sprejetjem sedaj veljavne zakonodaje, le malo občin z lastnimi prihodki uspelo pokrivati določen jim obseg primerne porabe. Takšnih občin je bilo med leti 2002 in 2006 v povprečju le okoli 10%, po uveljavitvi sprememb zakonodaje v letu 2007, pa se je situacija izboljšala, saj je od 212 občin le še okoli 50% občin dobivalo sredstva iz mehanizma finančne izravnave, pri čemer pa skupen obseg teh sredstev ni presegel niti 1% skupnega obsega primerne porabe. Ob tem ne gre zanemariti dejstva, da je preostalih 50% občin v tem obdobju beležilo kar 83 mio € presežkov, ki so jih lahko usmerile v razvoj in investicije. V letu 2009 pa je ponovno prišlo do preobrata, ko je le še 19 občin izkazalo presežek prihodkov nad primerno porabo v višini 12 mio €, kar 191 občin pa je že potrebovalo finančno izravnavo v skupni višini 55 mio €. Zaradi navedenega je odstotek samozadostnih občin upadel na raven izpred leta 2007. Te podatki tako nakazujejo na dejstvo, da sistem financiranja potrebuje ponovno preučevanje in morebitne spremembe (Brezovnik in drugi 2014, 93).

Iz zgoraj navedenih in prikazanih analiz lahko ugotovim, da je trenutni sistem financiranja občin po Zakonu o financiranju občin problematičen iz več razlogov. Prvi problem se pokaže pri občinah, ki imajo visok indeks razvitosti in, ki ustvarjajo zadosten dobiček ali celo presežek za delovanje občine in izvajanje zakonsko določenih nalog. Take občine, med njimi je tudi moja raziskovana občina Log-Dragomer, so zaradi tega prikrajšane za določene finančne vire, saj se ustvarjen dohodek občine, ne vrača sorazmerno nazaj v dotično občino, ampak ga država prerazporedi tudi po drugih občinah, ki ne ustvarjajo zadostnih denarnih

virov same. Podobno se je izkazalo tudi za mestne občine, ki glede na zadolžitve občine in njihove posebne značilnosti, kaže tudi indeks različnosti občin. Ta indeks uvršča mestne občine v Sloveniji pod 1,00 in pod povprečjem, posledično pa to za mestne občine pomeni tudi manjši znesek primerne porabe. Manjši znesek primerne porabe pa pomeni manj tekočih prihodkov za financiranje izvajanja obveznih nalog občine.

Kot druga pomanjkljivost oziroma problematičnost trenutnega Zakona o financiranju občin, je tudi pridobivanje finančnih virov iz evropskih sredstev. Tudi za pridobivanje različnih evropskih sredstev nastane problem pri bolj razvitih občinah, saj bo država ta denar raje namenila občinam, ki so manj razvite in niso samozadostne pri ustvarjanju finančnih sredstev.

Iz navedenih analiz in ugotovitev lahko svojo prvo hipotezo, ki se glasi: »Občina Log-Dragomer je kljub majhnosti uspešna pri zagotavljanju finančnih virov potrebnih za nemoteno delovanje.« potrdim, saj je to dejstvo potrdil finančnik iz občinske uprave občine Log-Dragomer, ki pravi da občina spada med tiste z višjim indeksom razvitosti, poleg tega pa so prihodki prebivalcev občine visoki, s čimer pa se povečajo tudi davčni prihodki občine, kot eden glavnih virov financiranja občine. V Sloveniji imamo veliko majhnih občin, ki niso zmožne same financirati z zakonom določenih nalog, občina Log-Dragomer pa tako izstopa iz tega »pravila«.

Glede na ugotovitve pa lahko potrdim tudi svojo drugo hipotezo in sicer: »Z novim Zakonom o financiranju občin, sprejetim leta 2007, je država občini Log-Dragomer onemogočila hitrejši razvoj.« Do te ugotovitve sem prišla s pomočjo opravljenega intervjuja in pa že opravljenimi analizami na to temo, ki so pokazale, da je občina Log-Dragomer upravičena do nižjega zneska primerne porabe, saj jo indeks različnosti uvršča pod koeficient 1,00, podobno kot se je zgodilo pri mestnih občinah v Sloveniji.

Do podobnih ugotovitev so prišli tudi nekateri avtorji. Milunovič (v Haček 2009, 178–179) ugotavlja, da čeprav je nov Zakon o financiranju občin prinesel pozitivne spremembe, ki je občinam prinesel več virov, vendar pa glavarina, ki je opredeljena kot lastni vir financiranja in proračunov občin, to v resnici ni bila. S tem sistemom je država preko glavarine in povprečnine določila pavšal, ki iz centra prerazporeja dohodnino med občine. Občine posledično na priliv iz tega vira niso mela vpliva, razen preko višjih stroškov primerne porabe. Poleg tega pa je nov sistem tudi posegel v znižanje dotedanjega nivoja pripadajočega

vira iz dohodnine nekaterim občinam, to pa je sprožilo ustavno presojo zakona. Ustavno sodišče je nato ugotovilo neskladnost zakona z Ustavo Republike Slovenije, zato so bile potrebne dopolnitve zakona.

V splošnem lahko ugotovim, da financiranje občin v Sloveniji ostaja problematično, saj je to področje zelo kompleksno in bo potrebno veliko vloženega znanja, da se bo popravilo. Potrebno bo sodelovanje občin in države, da se to področje uredi in pa zgledovanje po drugih evropskih državah, ki imajo to področje bolj urejeno.

9 LITERATURA

1. Brezovnik, Boštjan, Mateja Finžgar in Žan Jan Oplotnik. 2014. *Financiranje slovenskih občin*. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/ebook/financiranjelovenskihobcin2014/files/publication.pdf> (15. avgust 2016).
2. Brezovšek, Marijan in Miro Haček. 2003. *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Brezovšek, Marijan in Miro Haček, ur. 2005. *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, Marijan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
6. Haček, Miro, ur. 2009. *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Horvat, Mitja. 2004. Upravnoppravna zadeva in lokalna samouprava. *Javna uprava* 40(3), 479–500.
8. Martinčič, Martin. 2016. Intervju z avtorjem. Log-Dragomer, 12. avgust 2016.
9. Milunovič, Vilma. 2009. *Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju v Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, 173–194. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrcp.ov.si/pageuploads/lok-sam-2015/splosno-ls-ls/financiranje/financiranje-obcin.JPG (15. avgust 2016).
11. Občina Log-Dragomer. Dostopno prek: <http://www.log-dragomer.si/domov.html> (15. avgust 2016).
12. Skupnost občin Slovenije. Dostopno prek: <https://skupnostobcin.si/> (15. avgust 2016).
13. Šmidovnik, Janez. 1994. *Pojem lokalne samouprave*. *Javna uprava* 30(1): 9–17.
14. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
15. Vlaj, Stane. 1997. *Občinsko premoženje*. *Geodetski vestnik* 41(4): 386–392.
16. Vlaj, Stane. 2004. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Fakulteta za javno upravo.

17. Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
18. Zakon o financiranju občin (ZFO). Ur. l. RS 32/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO385> (15. avgust 2016).
19. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. l. RS 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (15. avgust 2016).
20. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. RS 15/96. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO710> (15. avgust 2016).

Priloga A: Intervju z Martinom Martinčičem

Vprašanje 1: Ali se vam zdi da je financiranje slovenskih občin urejeno ustrezno? Zakaj da ali zakaj ne?

Po mojem mnenju ne ker se financiramo po povprečnini/glavarina, ki pa dejansko ni odraz dejanskega stanja v občinah, predvsem pa po njihovih potrebah po zagotovitvi osnovnih standardov. Prva nepravilnost je da se v kraj kjer se dohodek ustvarja ne vrača nazaj vsaj nek sorazmeren del (OLD je po pobrani dohodnini namreč v vrhu v Sloveniji-to pomeni da imajo naši občani visoke dohodke). Zaradi slednjega se OLD uvršča med razvite občine zaradi česar smo prikrajšani na razpisih, kjer je običajno eden izmed pomembnih dejavnikov tudi omenjena razvitost občine. Zaradi svoje #razvitosti# smo torej prikrajšani za kar velika sredstva do katerih bi sicer bili lahko upravičeni. Kot drugo pa financiranje ne upošteva dejanske razvitosti občin. S tem mislim na vprašanja: ali ima občina urejeno kanalizacijsko omrežje?, vodovodno omrežje? Cestno omrežje?, javno razsvetljavo?, športne objekte?, prostore za kulturo?, zdravstvo?...itd. Mi načeloma nimamo nič od naštetega urejeno pa zaradi tega ne dobimo nič več denarja.

Vprašanje 2: Kako po vašem mnenju slovenski sistem financiranja občin vpliva na občino Log-Dragomer?

V bistvu je to obrazloženo že pri točki 1.

Vprašanje 3: Ali ste kot pretežno samozadostna občina v boljšem ali slabšem položaju glede na ostale, manj samostojne občine v smislu finančne pomoči s strani države?

Kot sem rekel pri prvi točki, smo zaradi indeksa razvitosti v slabšem položaju zaradi kandidiranja pri projektih za sofinanciranje. V primeru nezadostnosti bi prejeli od države izravnavo, poleg tega pa bi lahko pridobili veliko več sredstev na razpisih.

Vprašanje 4: S katerimi ukrepi bi se finančni položaj občine lahko še izboljšal?

Skladno z zgornjimi pripombami bi bilo potrebno popraviti ZFO, vendar žal na to ne gre računati. Poleg tega je trenutna perspektiva zadnja v kateri se še da dobiti kak EUR za infrastrukturne projekte, v naslednji po nekaterih podatkih tega ne bo več.

Vprašanje 5: Kakšen se vam zdi spremenjen sistem financiranja občin iz leta 2007, ki več denarja namenja za solidarnost in s katerim je občina Log-Dragomer izgubila kar nekaj sredstev?

Zdi se mi slab in neustrezen.

Vprašanje 6: Kakšne mate izkušnje s pridobivanjem finančnih sredstev iz drugih virov (EU projekti, ...)? Ali je postopek naklonjen občinam ali ne?

Postopki niso naklonjeni občinam ker tudi sama država nima denarja zaradi česar stojijo vsi večji projekti, ki bi jih lahko sofinancirali preko kohezijskih sredstev. Izvajalca za Visoko cono Lukovica je OLD izbrala julija 2013, zaradi države pa je do podpisa prišlo šele februarja 2016. Podobno je s projektom kanalizacije, kjer naša vloga po skoraj dveh letih še vedno leži v predalu in ne vemo kdaj se bo pričelo-če se bo. Spet čakamo na državo.