

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Likar

Finančna avtonomija občin

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Likar

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Finančna avtonomija občin

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

Finančna avtonomija občin

Pri lokalni samoupravi je sicer najpomembnejše vprašanje delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, ki pa je v soodvisnosti s financiranjem in velikostjo teh skupnosti. Načelo subsidiarnosti pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Brez urejenega sistema financiranja ne moremo govoriti o lokalni samoupravi. Ustrezen sistem financiranja je bistvenega pomena za učinkovito delovanje lokalnih oblasti in hkrati za državo ustrezen vir nadzora nad celotnimi javnimi financami. Po izhodiščih teorije fiskalne decentralizacije pri redistribuciji finančnih virov med različnimi ravnmi oblasti sledimo v naši državi tako načelu vertikalne izenačenosti, ki predpostavlja sorazmernost razpoložljivih virov glede na naloge in obveznosti, ki so poverjene nižjim ravnem oblasti, ter hkrati zagotoviti horizontalne izenačenosti, ki pomeni vsem enotam lokalne ravni zagotoviti enake možnosti za učinkovito zadovoljevanje potreb svojih občanov, kjer pa raven izvernih virov občinam ne zagotavlja enakega izhodišča, se sistemi financiranja dopolnjujejo s finančnimi transferji države. Lokalna samouprava ne more delovati, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti, načine in sredstva za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti. Če država dodeli občini nove naloge, ne da bi prišlo do državnega pokritja povečane občinske porabe, to pomeni poseganje v uravnoteženi sistem, ki je zagotovljen z občinskimi davki in državnimi finančnimi subvencijami. Določitev novih ali razširitev obstoječih nalog brez nadomestila pomeni za občine neposredno odvzemanje finančnih sredstev in poseg v njihovo avtonomijo. Temelj za finančno avtonomijo v lokalni samoupravi je bil postavljen z ratifikacijo *Evropske listine o lokalni samoupravi*, ki jo morajo države podpisnice spoštovati, med njimi tudi Slovenija.

Ključne besede:

občina, lokalna samouprava, finančna avtonomija

Financial autonomy of municipalities

The most important thing in local self-government is separation of competences between state and sub territorial levels, which is in interdependence with financing and sizes of municipalities. The principle of subsidiarity means permanently thinking about the separation of competences on making decision of public affairs and resources for their achievement. We can not talk about local self-government if the system of financing is not regulated. An appropriate system of financing is essential for effective operation of local self-government and also for the state is appropriate source of control on public consumption. In the position of fiscal theory is essential redistribution of financial sources between different territorial levels, which means vertical uniformity and also proportionally divided financial sources regard the functions and obligations, which are delegated on lower territorial levels. At the same time is guaranteed horizontal uniformity, which means that all local levels must have the same options for effective meet of the needs of their population. In those municipalities where there are not the same options for effective meet of needs or they don't have enough money, is the state who must help with the financial transfers. Local self-government can not work if there is not enough financial autonomy and financial sources. The local authority must have high level of the autonomy on competences, ways and assets for achieve this competences and enough sources for fill them. The financial autonomy required the increase of competences in municipalities, at the same time required also a democratic control on expenditure of municipalities. If the state assign new competences to the municipalities without an appropriate financial assets, means that the state interfere into a balanced system, which is guaranteed with local taxes and financial state subventions. With the assign of new competences or extension of existing competences without appropriate financial assets means for the municipality taking directly financial assets and interference into their autonomy. The basis for the autonomy of local self-government was set by the European Charter of Local Self-Government, which signer states are obligated to consider. One of them is also Slovenija.

Key words:

municipality, local self-government, financial autonomy

KAZALO

1 UVOD.....	8
1.1 Cilj in predmet raziskovanja.....	10
1.2 Struktura magistrskega dela.....	11
1.3 Postavitev hipotez.....	11
1.4 Uporabljena metodologija.....	12
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	13
2.1 Lokalna skupnost.....	13
2.2 Lokalna samouprava.....	14
2.3 Temeljna načela lokalne samouprave.....	18
2.3.1 Načelo subsidiarnosti.....	18
2.3.2 Načelo koneksitete.....	19
2.3.3 Načelo sorazmernosti.....	19
2.4 Decentralizacija.....	20
2.5 Finančna avtonomija.....	22
3 TEORETIČNI IN PRAKTIČNI VIDIK LOKALNE SAMOUPRAVE.....	23
3.1 Evropski modeli lokalne samouprave.....	23
3.1.1 Francoski model.....	23
3.1.2 Nemški model.....	24
3.1.3 Britanski model.....	25
3.2 Zgodovinski razvoj lokalne samouprave.....	26
3.3 Občina.....	28
3.3.1 Razmejitev nalog med državo in občino.....	31
3.3.2 Izvirne pristojnosti občine.....	32
3.3.3 Prenesene pristojnosti občine.....	34
3.4 Evropska listina za lokalno samoupravo – MELS.....	35
4 PRAVNI VIDIK FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI.....	39
4.1 Pojem javnih financ.....	39
4.2 Institucije javnih financ.....	41
4.3 Pravne podlage financiranja občin.....	42
4.3.1 Ustava.....	43
4.3.2 Zakon o lokalni samoupravi.....	46
4.3.3 Zakon o financiranju občin.....	46
4.3.4 Zakon o javnih finanah.....	48
4.3.5 Letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna.....	50
4.3.6 Evropska listina za lokalno samoupravo – MELS.....	51
4.4 Vloga nacionalnih združenj občin.....	51
5 FINANČNI VIDIK DELOVANJA LOKALNIH SKUPNOSTI.....	54

5.1 Viri financiranja.....	54
5.1.1 Lastni viri.....	55
5.1.2 Sredstva države.....	56
5.1.3 Zadolževanje.....	57
5.2 Primerna poraba.....	57
5.3 Proračun.....	60
5.3.1 Struktura proračuna	60
5.3.2 Proračunska načela	63
5.3.3 Priprava in sprejem občinskega proračuna	66
5.3.4 Mehanizmi za uravnoteženje proračuna	67
5.3.5 Uporabniki občinskega proračuna	70
6 PRISTOJNOSTI IN FINANCIRANJE POKRAJIN	71
6.1 Pristojnosti pokrajin.....	71
6.2 Financiranje pokrajin	73
7 PREGLED ZAKONSKIH IN PODZAKONSKIH PREDPISOV, KI VEČAJO OBVEZNOSTI OBČIN ALI NANJE PRENAŠAJO NOVE NALOGE	77
7.1 Sprejeti novi zakonski in podzakonski akti	78
7.1.1 Občinsko redarstvo	78
7.1.2 Predšolska vzgoja	80
7.1.3 Sprememba organiziranja in financiranja vrtcev in šol	82
7.1.4 Prevoz otrok v šolo	83
7.1.5 Sofinanciranje javnih kulturnih zavodov	84
7.1.6 Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje občanov	85
7.1.7 Socialno varstvene storitve	86
7.1.8 Financiranje Rdečega križa Slovenije.....	88
7.1.9 Sprejemanje občinskih prostorskih načrtov (OPN)	89
7.1.10 Prenos gospodarske javne infrastrukture na občine.....	91
7.1.11 Zmanjšanje svetlobnega onesnaževanja	93
7.1.12 Komunalne takse	95
7.1.13 Postopki javnih naročil	96
7.1.14 Revidiranje računovodskih izkazov	97
7.1.15 Zunanji presojevalci kreditov	97
7.1.16 Zakon o izvrševanju proračuna.....	98
7.1.17 Zakon o interventnih ukrepih.....	99
7.1.18 Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS.....	100
7.1.19 Vzdrževanje gozdnih cest	100
7.1.20 Zakon o javnih cestah	101
7.1.21 Zakon o zemljiški knjigi	102
7.1.22 Energetski zakon.....	103
7.2 Zakonodaja v postopku sprejemanja.....	104
7.2.1 Privatizacija javnih zavodov	104
7.2.2 Pogrebna dejavnost in upravljanje pokopališč	105

7.2.3 Zakon o kmetijskih zemljiščih.....	107
7.2.4 Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja	107
7.2.5 Stanovanjski zakon	109
7.2.6 Davek na nepremičnine	110
7.2.7 Zakon o urejanju prostora.....	114
7.2.8 Denacionalizacija.....	115
7.3 Priporočilo Sveta EU glede financiranja novih pristojnosti na lokalni ravni v postopku sprejemanja	116
8 EMPIRIČNA RAZISKAVA	122
9 ZAKLJUČEK IN VERIFIKACIJA TRDITEV	136
10 LITERATURA	140

KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Bistvene značilnosti med državno upravo in lokalno samoupravo.....	16
Tabela 8.1: Število otrok in oddelkov v MOK po letih.....	128
Tabela 8.2: Sofinanciranje javne službe Pomoči na domu v MOK.....	131

KAZALO SLIK

Slika 5.1: Struktura proračuna.....	61
-------------------------------------	----

1 UVOD

Financiranje lokalnih skupnosti je eno temeljnih vprašanj decentralizacije. Zadostni finančni viri in predvsem pravilna vertikalna fiskalna struktura sta bistveni komponenti učinkovitega in kvalitetnega delovanja občin ter glavna dejavnika pri doseganju smisla decentralizacije, to je povečevanje narodnogospodarskih koristi, predvsem pa koristi lokalnega prebivalstva. Od tega je odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne skupnosti, ki je eden osnovnih elementov samoupravnosti.

Oblikovanje decentraliziranih enot oblasti izhaja iz načela, da je učinkovito politično odločanje in učinkovita preskrba javnih dobrin dosežena takrat, ko jih zagotavlja tista raven oblasti, ki je najbližja ljudem, ki jih potrebujejo, ter je hkrati usposobljen in sposoben to zagotavljati. Lokalna oblast pri reševanju lokalnih javnih zadev izhaja iz boljšega poznavanja problemov lokalnega okolja in ima s tem možnost za učinkovitejše reševanje teh problemov. Da pa lahko lokalna oblast uspešno rešuje probleme lokalnega okolja, potrebuje finančna sredstva in finančno neodvisnost. Za samostojnost lokalne oblasti in dejansko udejanjanje decentralizacije države je najpomembnejši element finančna neodvisnost, ki je eden od elementov samoupravnosti. Pomanjkanje denarnih sredstev spreminja lokalne skupnosti v izvršilne organe centralne državne uprave. Zadostni finančni viri so tako osnovnega pomena za učinkovito delovanje lokalnih skupnosti. S finančno samostojnostjo preprečujemo popolno podrejenost odločitev lokalnih organov odločitvam državne oblasti. To pomeni, da mora lokalna skupnost samostojno odločati o pridobivanju in porabi sredstev, s katerimi opravlja svoje naloge.

Avtonomija občin je kompleksen, večplasten pojem, ki se v večji ali manjši meri uresničuje predvsem na treh področjih (Brezovšek 2005, 271):

- samostojnost pri prihodkih,
- samostojnost pri dotacijah in
- samostojnost pri porabi.

S stagniranjem gospodarske rasti se občinam znižujejo finančni viri iz davkov. S povečanjem javnih izdatkov zaradi dviga standarda storitev pa se realno povečuje nevarnost, da ena raven varčuje na račun druge. Praksa zadnjih nekaj let kaže, da država sprejema zakone in podzakonske predpise, ki v veliki meri prizadenejo občinske proračune ter prinašajo nove obremenitve in obveznosti, ki jim je težko slediti in jih realizirati. Določitev novih nalog oziroma razširitev obstoječih brez nadomestila za občine pomeni neposredno odvzemanje finančnih sredstev, to pa posledično pomeni tudi neposredno zmanjšanje števila opravljenih prostovoljnih nalog občine. Občinam potemtakem primanjkuje sredstev za izvajanje svojih izvirnih lokalnih nalog, saj so dolžne izvajati tudi nove naloge in pristojnosti, ki jih nalaga država.

To, kar se danes dogaja na področju lokalne samouprave, je boj občin z državo, ki teče v veliki meri preko ustavnih sporov zaradi zakonskih določb o financiranju občin in zakonskih določb o oblikovanju občin. V obeh primerih gre za zahteve občin za sredstva iz državnega proračuna.

Državni centralizem slovenske politike in pravnega reda, ko se vsega lotevajo v slogu »od zgoraj navzdol«, je v pravnem nasprotju z načelom subsidiarnosti, ki izhaja »od spodaj navzgor«, tako da daje prednost lokalnim enotam in »višjim« prepušča le tiste naloge, ki jih lahko uspešneje rešujejo kot »nižje« enote.

V slovenski zakonodaji o lokalni samoupravi in praksi bi morali, izhajajoč iz načela subsidiarnosti in drugih evropskih standardov, ki jih vsebuje ratificirana *Evropska listina za lokalno samoupravo*, vsestransko zavarovati občine pred posegi države v njihove pristojnosti ter zagotoviti trdne in stabilne materialne vire za njihovo delovanje. Preseči bi morali tudi sedanje stanje, ko je država nemočna pri zahtevah za ustanavljanje vse manjših novih občin ne glede na zakonska merila, ki bi zagotavljala oblikovanje občin v določenih razumnih teritorialnih okvirih. Pri sedanjih nesoglasjih med občinami in državo v obliki ustavnih sporov zaradi zakonskih določb o financiranju občin in zakonskih določb o oblikovanju občin gre predvsem za neposredne in posredne zahteve občin za čim večja sredstva iz državnega proračuna,

zanemarjajo pa se prizadevanja občin samih za gospodarski razvoj in za povečanje lastne gospodarske moči, iz katere naj bi se v prvi vrsti napajale lokalne finance.

1.1 Cilj in predmet raziskovanja

Veljavni sistem financiranja občin v Sloveniji temelji na načelih finančne avtonomije in koneksitete, ki določata, da se občina financira iz lastnih virov in da morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami ter na načelu enakosti pred zakonom, ki se izraža v pravici prebivalcev Slovenije do enakopravnega financiranja nalog, ki so jih občine na podlagi zakona dolžne zagotavljati svojim prebivalcem.

Problem financiranja občin se odraža že pri financiranju obveznih nalog, katerih število se iz leta v leto povečuje, zlasti z njihovim prenosom z države na lokalno raven, za katere pa država ne zagotavlja potrebnih finančnih sredstev. Enako velja tudi v primerih, ko država nalaga občinam nove finančne obveznosti brez dodatnih finančnih sredstev.

Temeljni namen magistrske naloge je analizirati sistem in učinke financiranja obveznih nalog občin ter empirično prikazati vpliv spremembe zakonodaje na proračune občin. Pri tem želim prikazati pravno podlago za financiranje občin, opredeliti obvezne naloge občin, analizirati financiranje le-teh in dokazati, ali država s sprejemanjem zakonskih in podzakonskih predpisov vpliva na proračune občin, čeprav je v pripravljalnem gradivu, ki gre v obravnavo v državni zbor, velikokrat zapisano, da predpis nima finančnih učinkov. S tem bi zakonodajalec kršil določbe Ustave Republike Slovenije in Evropsko listino za lokalno samoupravo. Logična posledica tega pa je seveda zmanjševanje finančne avtonomije lokalnih skupnosti.

Osnovni cilj, ki ga bom zasledovala v magistrski nalogi, je ugotoviti, ali se finančna avtonomija občin s spreminjanjem zakonodaje povečuje in ali naša država deluje v skladu z določbami, ki jih je zapisala v svojem najvišjem temeljnem pravnem aktu –

ustavi, ter ali sledi načelom, ki so zapisani v evropskem dokumentu, ki ga je ratificirala in je hierarhično višji od nacionalnega prava.

1.2 Struktura magistrskega dela

Magistrsko delo je v grobem razdeljeno v štiri sklope: uvod, teoretični del, empirični del in zaključek.

V uvodu je predstavljena opredelitev predmeta raziskovanja ter utemeljitev aktualnosti teme, ki jo obravnavam. Predstavljeni sta tudi hipotezi in metodologija, ki sem jih uporabila.

Drugi del je namenjen opredelitvi osnovnih pojmov, kot so lokalna skupnost, lokalna samouprava, temeljna načela lokalne samouprave, občina in njene naloge, pravni vidik financiranja občin in finančni vidik delovanja občin. Pri tem je predstavljena tudi kratka zgodovina razvoja lokalne samouprave.

V tretjem in osrednjem delu je empirično prikazana problematika sprejetih predpisov, ki vpliva na obravnavano temo. Pri tem skušam predstaviti predmetne predpise, implementirane v proračunu občine Koper s prikazom finančnega učinka.

Magistrsko delo zaključujem s preverjanjem postavljenih hipotez ter s sklepom, v katerem so podane ugotovitve o zastavljenem cilju naloge in razumevanju pridobljenih rezultatov. Sledi še navedba virov in literature.

1.3 Postavitev hipotez

Izhajam iz predpostavke, da država (zakonodajalec) sprejema predpise, ki imajo finančne učinke (beri: obremenitve) na lokalne proračune, zato bo moje glavno vodilo naloge preučitev in analiza predpisov, ki vplivajo na občinski proračun, ter ugotovitev, ali država pri tem poskrbi tudi za ustrezno finančno kritje.

V magistrski nalogi bom preverjala dve hipotezi:

Hipoteza 1:

Država s sprejemom novih zakonskih ali podzakonskih predpisov povečuje obveznosti občin ali nanje prenaša nove naloge, pri tem pa ne zagotavlja zadostnih dodatnih finančnih sredstev.

Hipoteza 2:

Država s sprejemom nove zakonodaje zmanjšuje finančno avtonomijo občin.

1.4 Uporabljena metodologija

Finančno avtonomijo občin bom osvetlila z vseh relevantnih teoretičnih stališč in aplikacijo na slovenski ravni s kvantitativnega in kvalitativnega vidika. Z analizo in interpretacijo primarnih virov bom vsebinsko preučila ustavo v poglavjih, ki govorijo o lokalni samoupravi ter s tem povezano zakonodajo, pravilnike in druge podzakonske akte. Z analizo vsebin sekundarnih virov se bom oprla tudi na revije in publikacije domačih in tujih strokovnjakov, ki so pisali o financiranju in finančni avtonomiji občin. Pri tem želim izpeljati raziskavo z deskriptivno analizo osnovnih pojmov, katerih poznavanje je ključnega pomena za razumevanje predmeta raziskovanja. Uporabila bom tudi študije primera, pri čemer želim prikazati konkretne predpise, njihove teoretične učinke in konkretne finančne učinke, aplicirane ter prikazane na proračunu občine Koper.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 Lokalna skupnost

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Je družbena skupnost na določenem območju, običajno enega ali več medsebojno povezanih naselij. Lokalna skupnost je naravna življenjska skupnost, ki nastane z naselitvijo ljudi na nekem območju, oziroma gre za družbeno skupnost na določenem območju, ki je bistveno manjše od območja države, razdeljenega na večje ali manjše število lokalnih skupnosti, pri čemer se te znotraj države medsebojno razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev, saj imajo običajno lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij, kot tudi velika mesta in velemesta (Kaučič in Grad 2003, 325). Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno (Vlaj 1998, 17). O lokalni skupnosti lahko govorimo, kadar se na določenem zaokroženem območju (teritoriju) vzpostavi tesnejše sodelovanje in povezanost tam živčih ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi, zaradi skupnih interesov pa so medsebojno povezani (Grafenauer 2000, 15).

Za lokalno skupnost je značilna določljivost teritorialnih meja in središča ter je multifunkcionalna in dolgotrajna (Vlaj 2001, 20-21). Navezanost lokalne skupnosti na določen fizični prostor je konstitutivna značilnost, saj mora zakonska določitev ozemlja najprej izhajati iz naravnih danosti, skupnih potreb in interesov lokalne skupnosti (Vlaj 2001, 29).

Definiramo jo lahko tudi kot naravno skupnost, ki nastane na nekem ozemlju neodvisno od naše volje skozi dolgotrajne družbene procese kot posledica nujnosti uresničevanja nekaterih skupnih interesov in potreb ljudi, ki so pogojena s skupnim bivanjem na tem območju.

Številne definicije koncepta omenjajo pojme, kot so geografsko območje, samozadostnost, sorodnost, zavednost, skupni življenjski stil in različne tipe socialnih interakcij.

Pojem lokalne skupnosti ima glede na zgoraj opisano nekatere značilne elemente:

- *Prebivalstvo (ljudje), ki prebivajo na nekem območju. Ta element je ključnega pomena, saj brez ljudi ne moremo govoriti o nobeni družbeni skupnosti. Ta element je torej pogoj za obstoj lokalne skupnosti.*
- *Ozemlje oziroma teritorij: ta element je prav tako bistven, saj predstavlja fizični prostor, na katerem se vzpostavljajo interakcije med ljudmi.*
- *Integriranost, povezanost v skupnost: ljudje, ki so naseljeni na določenem teritoriju, morajo imeti tudi skupne potrebe in zavest o pripadnosti skupnosti, da lahko govorimo o lokalni skupnosti (Grafenauer 2000, 16 - 21).*

Po Šmidovnikovem mnenju bistveni elementi pogosto niso dovolj za ustrezno definicijo lokalne skupnosti, zato jo on definira kot tisto teritorialno družbeno skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način. Za razliko od družbenih sistemov, zgrajenih na teritorialni osnovi, gre pri njej za prvobitni, tako rekoč naravni družbeni sistem (Šmidovnik 1995/a, 17-23).

Lokalna skupnost je sociološka kategorija, saj obstaja četudi ji država ne prizna nobenega pravnega statusa. Ko pa država lokalni skupnosti podeli poseben pravni status in ji omogoči, da sama v svojem imenu, s svojimi sredstvi na določenem lokalnem teritoriju pod nadzorom države opravlja naloge, ki zadevajo lokalno prebivalstvo, potem lahko govorimo o lokalni samoupravi.

2.2 Lokalna samouprava

Lokalna samouprava se je v evropskem prostoru pojavila v srednjem veku z omejevanjem vladarjeve absolutne oblasti, saj ni trpela tlačanskih ali polfevdalnih

odnosov. V času prosvetljenega absolutizma je lokalna samouprava začela postajati del celovitega državnega sistema, ko je država povezala celoten državni teritorij v integralno celoto in ga prepredla s svojimi uradi in službami, s čimer je odpravila vse oblike fevdalne oblasti kot tudi takratne teritorialne samouprave. V tem procesu je naletela na lokalno samoupravo v mestih in jo vključila v svoj mehanizem javne uprave. Na ta način se je na evropski celini prekinil naravni zgodovinski razvoj lokalne samouprave. Začel se je nov razvoj, tokrat pod okriljem države. Vključno z lokalno in vsako drugo samoupravo je država kot nosilec suverenosti, ki pomeni najvišjo stopnjo samostojnosti, podprto z vojsko in zakonodajno oblastjo nad vsemi družbenimi subjekti na svojem območju. S svojo zakonodajo, ki jo omejuje le ustava, določa mesto in položaj ureditve lokalne samouprave v političnem sistemu države (Šmidovnik 1995/b, 31-32).

Nastanek samouprav izhaja torej iz državne oblasti in je odvisen od državne regulative. Pravica do samouprave ne izhaja iz lastne moči lokalne skupnosti, temveč iz moči države.

Lokalna samouprava je danes v demokratičnih državah priznana kot pomembna politična vrednota, ki je nepogrešljiva za demokracijo. O lokalni samoupravi lahko govorimo le, če država prizna lokalnim skupnostim pravni obstoj, jim podeli pravico odločati o določenih vprašanjih, v katere se sama ne vmešava, in jim zagotovi sredstva, potrebna za urejanje teh zadev. Razumemo jo lahko tudi kot »obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način« (Vlaj 2004, 14).

Bistvo lokalne samouprave je v tem, da se določen krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki jo ti posli neposredno zadevajo in ne od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave (Pitamic 1996, 369).

Razlika med pojmom lokalna samouprava in lokalna skupnost se kaže v tem, da samoupravna lokalna skupnost predstavlja posebno organizacijsko enoto, kjer

delujejo organi z izvoljenimi predstavniki prebivalcev v njih ter »/.../ da je pri samoupravni lokalni skupnosti ozemlje točno določeno s pravno normo, pravna kategorija pa je tudi stalno ali začasno prebivališče /.../« (Grafenauer 2000, 23).

Medtem ko je za državno upravo značilna hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov višjim, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokracija (Ribičič 1994, 65).

Tabela 2.1: Bistvene značilnosti med državno upravo in lokalno samoupravo

DRŽAVNA UPRAVA	LOKALNA SAMOUPRAVA
Centralizacija	Decentralizacija
Prisilnost	Prostovoljnost
Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov	Avtonomnost, samostojnost, demokratizacija
Upravo postavljamo od zgoraj navzdol, od državne oblasti	Samoupravo gradimo od spodaj navzgor, od prebivalcev
Izvrševanje pooblastil na oblasten način – s pomočjo državne prisile	Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti	Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti

Vir: Žagar, 2003

Lokalna samouprava je glede na strukturo lahko:

- enonivojska – pri čemer vsebuje samo ožje lokalne skupnosti (občine) in
- večnivojska – vsebuje tudi širše lokalne skupnosti (okrožja, okraje, pokrajine, regije,...).

Načini in oblike odločanja v lokalni samoupravi se med državami in znotraj njih močno razlikujejo. V evropskem prostoru poznamo dva temeljna koncepta lokalne samouprave:

- *kontinentalna* (načelo decentralizacije) – v teh državah lokalne skupnosti predstavljajo skupnost prebivalcev, ki zagotavljajo organizacijo javnih služb;
- *britanska* (lokalna samouprava kot izvorna institucija) – v teh državah se lokalna skupnost s posameznikom kot organskim delom skupnosti posebej ne ukvarja, njena primarna naloga je zagotavljanje organizacije javnih služb.

Bistveni konstitutivni elementi lokalne samouprave so (Šmidovnik 1995, 29):

- *teritorialni element: lokalne skupnosti so teritorialno določene in medsebojno razmejene,*
- *funkcionalni element: te lokalne skupnosti imajo delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev,*
- *organizacijski element: te naloge opravljajo člani skupnosti neposredno ali preko izvoljenih organov,*
- *materialno-finančni element: za opravljanje svojih nalog mora skupnost imeti lastna materialna in finančna sredstva,*
- *pravni element: skupnost ima lastnost pravne osebe.*

Da je lokalna samouprava pomemben del v načinu današnjega življenja, pa priča tudi dejstvo, da je bila na evropski ravni sprejeta listina o lokalni samoupravi, ki jo je Slovenija upoštevala že pri pripravi nove ustave leta 1991 in katero bom podrobneje predstavila v nadaljevanju. Pomembno je namreč, da so se države, ki so ratificirale to listino, zavezale k spoštovanju načel in pravil za zavarovanje ter razvoj pravic in svoboščin lokalnih oblasti. Tako je načelo lokalne samouprave uvrščeno med temeljne določbe Ustave Republike Slovenije¹, ki v 9. členu določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, podrobneje pa je razčlenjena v posebnem poglavju o lokalni samoupravi (138. do 145. člen ustave).

¹ Ustava Republike Slovenije – URS (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373–1386; 42/1997, 3843; 66/2000, 8201; 24/2003, 2785–2786; 69/2004, 4861–4862; 68/2006, 7177.

2.3 Temeljna načela lokalne samouprave

2.3.1 Načelo subsidiarnosti

Izvor besede *subsidiarnost* izhaja iz latinske besede *subsidium* (Pavčnik 1997), kar pomeni pomoč. Temeljna ideja načela subsidiarnosti izhaja iz prepričanja, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, ki jo tvorijo posameznik, družine, ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih skupnih potreb (Vlaj 2001). Beseda *subsidium* ima lahko tudi dva pomena. Na eni strani se lahko nanaša na »dodatni«, »rezervni«, to je nekaj, kar uporabljamo zgolj, če manjkajo nekateri temeljni pogoji, na drugi strani pa se lahko nanaša na koncept pomoči (Brezovšek 1994).

Ker gre za načelo, je treba poudariti, da ni normativno obvezujoče. Prednosti načela subsidiarnosti pred pravnimi normami je predvsem v tem, da omogoča razvoj in se lahko prilagodi različnim razmeram v državi. Subsidiarnost izhaja iz moralnih načel, ki spoštujejo dostojanstvo in odgovornost posameznika, ki je tvorec vsake družbe (Vlaj 2004). Načelo subsidiarnosti daje prednost bazi pred vrhom in terja, da zadeve, ki jih lahko bolj učinkovito rešujejo na nižji ravni, na to raven tudi prenesejo.

Načelo subsidiarnosti je nasprotno načelu koncentracije zadev na državni ravni in zahteva, da (nižje) lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati. Subsidiarnost ni samo omejitev za posege višjih oblasti v zadeve osebe ali skupnosti, ki lahko delujeta sami, temveč je tudi dolžnost te oblasti, da deluje v razmerju do te osebe ali skupnosti na način, ki jima omogoča samoizpolnjevanje. Subsidiarnost izvira iz moralne obrambe, ki spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznikov, iz katerih je sestavljen namen vsake družbe (Vlaj 2004, 25).

2.3.2 Načelo koneksitete

Načelo *koneksitete* izvira iz nemške teorije in pomeni obvezo tistega, ki prenaša naloge na drugega, da zagotovi kritje stroškov, ki nastanejo z izvajanjem teh nalog. Gre za pomembno načelo, ki preprečuje preobremenitev lokalnih skupnosti.

Občine opravljajo svoje lastne naloge in naloge, ki so jim določene z zakonom, poleg tega lahko država nanje prenese določene naloge, vendar le po predhodnem soglasju občine in s spoštovanjem načela koneksitete. Država lahko torej z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti pod pogojem, da za to priskrbi tudi ustrezna finančna sredstva. Slednje je zagotovljeno v 140. členu Ustave Republike Slovenije, ki je najvišji pravni akt naše države. Gre torej za nekakšno varovalko, ki občine varuje pred povečanjem nalog v primeru, da zanje niso zagotovljena oziroma prenesena tudi sredstva za izvajanje novih nalog.

S povečanjem obsega obveznih nalog, ki jih država prenese na lokalne skupnosti, pomeni hudi finančno breme za občinski proračun, kajti v takem primeru gre za neposredno odvzemanje finančnih sredstev lokalni skupnosti, s čimer se ji zmanjšuje njena avtonomnost. Načeli finančne avtonomije in koneksitete določata, da naj se občina financira iz lastnih virov in da morajo biti finančni viri sorazmerni z nalogami, ki jih občine opravljajo. S prenosom nalog iz državne pristojnosti na občine je država sicer dolžna zagotoviti ustrezna finančna sredstva, se pa s tem na drugi strani povečuje finančna odvisnost od države, kar je v nasprotju s finančno avtonomijo in koneksiteto.

2.3.3 Načelo sorazmernosti

Načelo *sorazmernosti* je vsebovano že v Evropski listini za lokalno samoupravo, ki zavezuje države pogodbenice k spoštovanju pri oblikovanju notranje zakonodaje, s katero urejajo financiranje lokalnih skupnosti. Le-ta določa, da so lokalne skupnosti

upravičene do lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo v okviru svojih pooblastil, in da morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

Zakonodajalčeva dolžnost je urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo. Pri določanju materialne podlage mora zakonodajalec izhajati iz ustave, obseg materialne podlage pa mora ustrezati nalogam, ki naj bi jih občina opravljala v okviru svojega delokroga. Med prihodki posamezne občine ter med ustavnimi in zakonskimi nalogami, ki naj bi jih izvajala občina, mora obstajati ustrezno razmerje, ki ga zahteva tudi načelo sorazmernosti v 9. členu Evropske listine za lokalno samoupravo. Sistem financiranja občin mora občinam zagotavljati takšen obseg sredstev, za kolikšnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog.

2.4 Decentralizacija

Pojem *decentralizacije* označuje enotno področje državne oblasti, kjer država del javnih nalog, ki so lokalnega pomena, poveri lokalnim skupnostim, ki naj bi načeloma opravljale te naloge samostojno (s svojimi organi in sredstvi), a vseeno pod nadzorom centralnih državnih organov. Tu govorimo o lastnih oziroma samoupravnih nalogah lokalnih skupnosti (Šmidovnik 1995/a, 31-32). Namen decentralizacije je doseči čim večjo racionalizacijo dela in učinkovito uresničevanje nalog.

Od decentralizacije pričakujemo predvsem naslednje prednosti (Pusić v Grah 1998, 19):

- *preprečevanje koncentracije politične moči,*
- *lokalizacija političnih konfliktov,*
- *sodelovanje občanov pri upravljanju, vse do samoupravljanja na področju avtonomnih lokalnih interesov,*
- *izboljšanje kvalitete služb zaradi pritiska lokalnih potreb.*

Ločimo lahko tri različne oblike decentralizacije (Brezovnik, Oplotnik 2003:23):

- *Politična decentralizacija ima za posledico decentralizacijo oblasti po voljenih predstavnikih lokalnih skupnosti.*
- *Teritorialna decentralizacija oblikuje ozemeljsko in populacijsko zaokrožene enote.*
- *Upravna decentralizacija prenaša funkcije odločanja na lokalne skupnosti, čemur pa logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev ter del nadzorne funkcije.*

Pomembno je, da decentralizacijo, ki je izrazito političen proces, ločimo od dekoncentracije, ki je v bistvu organizacijsko-tehnični ukrep.

Decentralizacija opredeljuje prenos zadev na področju javne uprave s centralnih državnih organov na organe lokalne samouprave. Dekoncentracija pa označuje prenos zadev z višjih centralnih državnih upravnih organov na nižje državne necentralne organe (Grafenauer, 2000). Dekoncentracija lahko predstavlja tudi prehodno stopnjo za decentralizacijo, kajti mnogo lažje je prenesti zadeve na samoupravne organe z lokalnih državnih organov kot neposredno s centralnih državnih organov.

Bistvo decentralizacije je v tem, da centralna državna oblast prepušča, da prebivalci sami skrbijo za svoje lokalne interese, ker teh država v glavnem ne more zadovoljivo ugotoviti in zadovoljiti (Vlaj 2004). Prav tako je za decentralizacijo lokalne samouprave bistveno, da lahko višji organi ocenjujejo samo zakonitost, ne pa tudi primernost njihovega dela.

2.5 Finančna avtonomija

S *finančno avtonomijo* opredeljujemo na podlagi zakona izdano pooblastilo posameznim subjektom javnega financiranja, da lahko zbrana javna finančna sredstva samostojno razporejajo glede na splošne potrebe (Pernek 1997).

Za večjo finančno suverenost občin je bistvenega pomena uvedba finančne decentralizacije. Glavni dejavnik, ki vpliva na doseganje večjih narodnogospodarskih koristi z decentralizacijo, je ta, da se s pomočjo decentraliziranih enot bolj približamo dejanskim potrebam okolja, kar v primeru financiranja občin predstavlja njihove lokalne skupnosti.

Temelje stopnji fiskalne decentralizacije je postavil Tiebout s svojim znanim modelom, kjer pravi, da bodo družine oziroma posamezniki v primeru velike mobilnosti gospodinjstev »volila z nogami«, kar pomeni, da bodo za svoje bivanje izbrali okolje, ki se bo glede na davke in ponudbo javnih dobrin najbolje prilegalo njihovim osebnim okusom (Tiebout, 1956).

Stopnja finančne suverenosti občin pove, koliko ima občina lastnih prihodkov neodvisno od države (Lavtar, 2005).

Občine izkazujejo večjo finančno avtonomnost, če imajo možnost predpisovati dajatve tako po viru kot po predmetu obdavčitve in davčni stopnji ter odločati o porabi svojih javnih prihodkov, v nasprotnem je občina le izvršiteljica nalog, ki se nanjo prenašajo z države (Vlaj, 2004).

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

3 TEORETIČNI IN PRAKTIČNI VIDIK LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1 Evropski modeli lokalne samouprave

Lokalna samouprava se je v različnih delih evropske celine razvijala v različne smeri in nastali sta dve temeljni koncepciji. Prva je kontinentalna, ki temelji na načelu decentralizacije, druga pa je britanska, ki šteje lokalno samoupravo za izvirno institucijo.

Čeprav članice Evropske unije (EU) sprejemajo ista pravila, načela in norme, lahko kljub zmanjševanju razlik še vedno prepoznamo tri glavne modele lokalne samouprave v evropskem prostoru, ki so:

- francoski,
- nemški in
- britanski.

Po Vlajevem mnenju se bodo ti različni modeli ohranili tudi v prihodnje, saj »ni in ne more biti enega samega modela, celo znotraj posameznih (zveznih) držav ne«, poleg tega pa se različnost spoštuje tudi v institucijah Sveta Evrope in EU (Vlaj 2005, 25).

3.1.1 Francoski model

V francoskem modelu lokalne samouprave se kažejo politične pridobitve francoske revolucije iz leta 1789, saj temelji na teoriji o decentralizaciji. Poleg tega so v skladu z načelom enakosti ukinili razlike med velikimi in malimi ter mestnimi in podeželskimi občinami in Francija je danes tipična predstavnica z enotipsko občino. Centralistične težnje pa so spočele departmaje, ki so postali mesto sodelovanja med državno upravo in lokalno samoupravo.

Ta vzorec se je prenesel tudi v nekatere druge kontinentalne dežele (npr. Nemčijo, Italijo, Švedsko).

Francoske občine imajo relativno ozko pristojnost, saj velja, da so pristojne za vse, kar je mogoče šteti za lokalne zadeve. Poleg tega ne poznajo prenesenih nalog lokalnih skupnosti, saj država v primeru prenosa nalog le-te prenaša v izvirno pristojnost lokalnih skupnosti. Francoske občine so majhne in oblikovane po načelu »eno naselje, ena občina«. Da bi dosegli večjo ekonomičnost delovanja teh majhnih občin, se le-te povezujejo v sindikate občin, distrikte in mestne skupnosti (Šmidovnik 1995a, 37-43).

3.1.2 Nemški model

Nemška lokalna samouprava je nastala na začetku devetnajstega stoletja in se v nekaterih točkah razlikuje od francoske. Pomembna razlika je, da v Nemčiji poznajo delitev nalog lokalnih skupnosti na lastne in prenesene in da država v precejšnji meri uporablja tudi prenašanja državnih nalog na lokalne skupnosti. Gre za tok dejavne decentralizacije, kjer gre v enem delu za prehajanje zadev v izvirno pristojnost lokalnih skupnosti, v drugem pa za njihovo preneseno pristojnost. Sicer pa za nemške občine velja, da imajo širši obseg nalog kot francoske, saj so pristojne za izvajanje vseh javnih nalog na svojem območju (ne le za lokalne zadeve, pač pa tudi za zadeve širšega pomena, a le-teh zakon ne prisodi drugi lokalni skupnosti oziroma državi). Če za Francijo velja, da so njene občine enotipske, pa v nemški ureditvi poznajo tri vrste občin:

- navadne (podeželske),
- mestne in
- iz okraja izločene mestne občine.

Podobnosti s francoskim modelom se kažejo v sorazmerni majhnosti nemške občine in v širši samoupravni lokalni skupnosti (okraju), ki je prav tako kot francoski departma

na eno strani samoupravna lokalna skupnost in na drugi deželna (državna) teritorialna enota (Šmidovnik 1995a, 43-52).

3.1.3 Britanski model

Zgodovinski razvoj lokalne samouprave v Angliji je pripeljal do neponovljivega sistema, ki se popolnoma razlikuje od zgoraj opisanih sistemov. Bistvo britanske lokalne samouprave je v političnih elementih vladanja, saj je v pojmu »Local Government« bolj kot lokalno upravljanje poudarjena lokalna demokracija in znotraj nje participacija prebivalcev.

Britanske lokalne skupnosti so avtonomni subjekti lokalne samouprave, hkrati pa so tudi izvršilni organi državne oblasti. Iz tega sledi, da ni delitve na lokalne in državne ter lastne in prenesene zadeve. Država lahko kot suverena centralna oblast izvaja naloge le prek lokalnih skupnosti, poleg tega pa v razmerju do lokalnih skupnosti nima nobenih pooblastil za ukazovanje, s katerimi bi izražala podrejenost lokalnih skupnosti vladi.

Razlika v odnosu do modelov na evropskem kontinentu se kaže tudi v odsotnosti pravne domneve o univerzalni pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah (to pomeni, da si lokalne skupnosti ne morejo same določati nalog na nobenem področju). Vse je odvisno od tekoče zakonodaje in individualnih zakonov (ki so izdelani posebej za potrebe posameznih lokalnih skupnosti), ki določajo odnos med lokalnimi skupnostmi in državo. V tem modelu gre za dvonivojsko lokalno samoupravo z velikimi distrikti (prvi nivo; imajo od 60.000 do 100.000 prebivalcev) in grofijami (drugi nivo), kjer se 75 odstotkov sredstev, namenjenih lokalni samoupravi, porabijo v grofijah (Šmidovnik 1995a, 52-62).

3.2 Zgodovinski razvoj lokalne samouprave

Na območju Slovenije so leta 1849 pričele delovati vaške in mestne občine, okraji in okrožja. Občine so skrbele predvsem za občinsko premoženje in finance ter javno varnost, obenem pa so bile nanje prenesene tudi nekatere državne zadeve. Okvirni državni zakon o občinah iz leta 1862 je bil podlaga za deželne zakone o občinah in je veljal vse do leta 1918, ko je razpadla monarhija. Kranjski deželni zakon iz leta 1866 pa je povzročil zmanjšanje števila občin s 501 na 348 občin, kar je privedlo do izenačitve mestnih in podeželskih občin, le deželna glavna mesta so ohranila poseben status – Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj (Vlaj 2001a, 41).

Po nastanku Kraljevine SHS, katere del je postala tudi tedanja Slovenija, so bila z vidovdansko ustavo iz leta 1921 postavljena nova načela za delovanje lokalne samouprave, ki naj bi temeljila na treh ravneh:

- občini,
- okraju in
- oblasti.

Okraji niso nikoli delovali, oblasti pa so delovale kot državni organi do leta 1929. Leta 1933 je bil ponovno vzpostavljen sistem volitev občinskih organov na podlagi zakona o občinah. Ta zakon je obenem določal, da mora imeti občina najmanj 3.000 prebivalcev, kar je povzročilo veliko združevanje občin. Število občin se je tako zmanjšalo s 1241 na 469 občin. Mesta so ohranila poseben status in so poleg lastnih zadev opravljala tudi prenesene državne zadeve (Šmidovnik, 1995).

Z nastankom Socialistične Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ) leta 1945 in uvedbo novega političnega sistema je bil najprej prevzet sovjetski model oblasti lokalne samouprave, po letu 1963 pa je Jugoslavija v politično in gospodarsko delovanje države vpeljala delavsko samoupravljanje. Sistem samoupravljanja je takratni socialistični Jugoslaviji omogočil uvedbo tržnega gospodarstva do določene mere in tudi določeno avtonomijo lokalnih skupnosti, ki se je imenovala komunalni sistem.

V Sloveniji je do leta 1994 obstajalo 62 občin – komun s povprečno velikostjo 326,7 km² in z 32.500 prebivalci. Komune s takim teritorialnim obsegom in tudi po svojih pristojnostih niso bile primerljive s klasičnimi občinami v sosednjih evropskih državah in tudi niso mogle opravljati tistih lokalnih zadev, za katere bi občina po svoji osnovni funkciji morala skrbeti. Zlasti so bile komune neuspešne pri izvajanju razvoja, saj so predstavljale podaljšano roko države, kar pomeni, da je bila njihova vloga predvsem izvajanje upravnih nalog in uresničevanje političnih odločitev države (Vlaj, 2001b).

Komunalni sistem je temeljil na:

- družbeni lastnini kot prevladujočemu tipu lastnine,
- samoupravljanju delovnih ljudi in občanov,
- delegatskemu sistemu kot prevodniku interesov v skupščine (tudi v občinske),
- vodilni vlogi Zveze komunistov itd.

Po osamosvojitvi Slovenije leta 1991 je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo za korenite spremembe dotedanje države z uvedbo klasične lokalne samouprave zahodnoevropskega tipa, ki temelji na:

- parlamentarni demokraciji,
- večstrankarskem sistemu,
- zasebni lastnini kot prevladujoči obliki lastnine,
- upoštevanju tržnih zakonitosti ipd.

Glavno vodilo teh sprememb je bilo uvajanje bolj obvladljivega sistema upravljanja, ki je ljudem bližji in hkrati omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov. Na lokalni ravni je bila nujna demokratizacija življenja lokalnega prebivalstva, ki bi vsem državljanom oziroma občanom zagotavljala enake razvojne možnosti.

Nadalje je država s 1. januarjem 1995 od občin prevzela državne upravne naloge, s čimer so novonastalim občinam ostale v upravljanju le zadeve lokalnega pomena. Iz

tega sledi, da lokalne samoupravne skupnosti ne opravljajo več prenesenih nalog državne uprave, ampak to za državo opravljajo lokalne državne enote – upravne enote.

3.3 Občina

Je naravna lokalna skupnost, ki se je v srednjeveških mestih rodila ravno iz želje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti. Pravno so bile občine institucionalizirane šele v začetku 19. stoletja. Z nastankom prosvetljene države je le-ta ves državni teritorij prepredala s svojimi uradi in službami ter ob tem odpravila vse oblike fevdalne oblasti kot tudi takratne teritorialne samouprave. Novoustanovljena lokalna samouprava je temeljila na ideji o državni decentralizaciji in državni zakonodaji, dopolnila naj bi mrežo državne oblasti v najnižjih teritorialnih enotah, kjer bi bila bolj učinkovita na terenu kot centralna državna oblast, ki je bila večini ljudi oddaljena in brezosebna. Država je tako institucionalizirala lokalno samoupravo, občine pa so kljub temu v veliki meri ohranile svoje naravno bistvo lokalne skupnosti tako v teritorialnem kot funkcionalnem smislu. Občina ima dolgo zgodovino obstoja in je najbolj približana teritorialna enota, ki se mora zato po naravi stvari ukvarjati s tistimi splošnimi vprašanji in z vsemi tistimi nalogami, ki se tičejo vsakodnevnega sožitja med ljudmi (Šmidovnik 1995, 63-65).

Občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost, ki jo kot tako opredeljuje tudi 2. člen *Zakona o lokalni samoupravi*. V tej definiciji so zajete tri bistvene sestavine, ki so značilne za občino:

- občina je najpomembnejši tip (oblika) lokalne samouprave,
- oblikovana je na podlagi naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti,
- ima položaj samoupravnosti (vsebina je določena z zakonodajo).

V skladu z ustavo in zakoni lahko občina poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun.

Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje in razlaga naloge občine, ki jih le-ta opravlja samostojno (Jerovšek v Haček 2003, 223):

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

Naloga vsake občine je spodbujanje pozitivnih lastnosti, ki ustvarjajo novo dodano vrednost in jih povezujejo z okoljem, na ta način pa dvigajo obstoječo raven življenja in dela slehernega občana. Gre za odprto dejavnost, ki ne zajema samo občinske uprave, temveč celotno strukturo lokalne oblasti, ki spodbuja pretok znanja, idej ter kapitala znotraj in izven lokalne skupnosti in ki zagotavlja občanu možnost za aktiven vpliv na odločitve na lokalni ravni (Verbič 2003, 16).

V okviru ustave in zakonov opravlja sodobna občina tri vrste nalog (Šmidovnik 1995, 73-74):

- *zadeve lokalnega pomena (lokalne zadeve); to so naloge, ki so izvorno občinske in si jih občine same določajo na podlagi svoje ustavne avtonomije s svojimi akti;*

- *lokalne zadeve, ki jih občinam določa država s svojimi zakoni ter jih nato občine urejajo in izvajajo kot svoje naloge in*
- *prenesene naloge državne uprave (državne naloge), ki jih država s svojimi zakoni prenese v izvajanje občinam, zato je zanje dolžna zagotoviti ustrezna sredstva, ob tem pa izvaja še nadzorno funkcijo.*

Organi občine opravljajo samostojno naloge iz prvih dveh sklopov, in sicer tako, da v okviru izvirnih pristojnosti občina sama s statutom in drugimi akti določa naloge, ki predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave (komunala, lokalne javne službe ipd.) ter lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Pri zagotavljanju nalog iz izvirne pristojnosti občin so le-te omejene z nacionalnimi programi na posameznih področjih, saj država s tem zagotavlja enakomeren razvoj na območju celotne Slovenije. Zaradi racionalnosti in večje učinkovitosti lahko občine poleg tipičnih lokalnih zadev javnega pomena opravljajo tudi državne naloge. Te dejavnosti lahko izvaja z ustanovitvijo javnega zavoda, javnega podjetja, z oddajanjem koncesij, z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava ali neposredno v okviru občinske uprave.

Z Zakonom o lokalni samoupravi so predpisani tudi organi, ki delujejo na občinski ravni in omogočajo implementacijo lokalne politike. Ti organi so:

- **Občinski svet**, ki ga sestavlja 7 do 45 svetnikov in je predstavniško telo občine, ki ga v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi izvolijo prebivalci občine na podlagi splošne in enake volilne pravice neposredno za obdobje štirih let. Je najvišji organ na ravni odločanja v vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.
- **Župan** je izvršilni organ občine, izvoljen neposredno za štiri leta ter predstavlja in zastopa občino. Njegova funkcija je nezdružljiva z drugimi funkcijami, določenimi v Zakonu o lokalni samoupravi. Je individualni organ, katerega glavna naloga je vodenje občinske uprave ter predstavljanje in zastopanje občine kot pravne osebe. Občina ima poleg župana lahko tudi enega ali več podžupanov.

- **Nadzorni odbor** je poseben organ, ki nadzoruje finančno poslovanje občine. Imenuje ga občinski svet za mandatno dobo članov občinskega sveta, le-ti pa svoje naloge opravljajo nepoklicno. Njihova funkcija je zaradi vsebine njihovega dela nezdružljiva s številnimi drugimi funkcijami, ki so uporabniki proračunskih sredstev.
- **Občinska volilna komisija** je tudi organ občine, ki jo sicer Zakon o lokalni samoupravi ne določa, temveč jo določa *Zakon o lokalnih volitvah*², ima pa prav tako status organa občine in njena vloga je vodenje in izvajanje volitev v občinski svete. Na območjih, kjer prebivata tudi italijanska in madžarska narodna skupnost ter romska skupnost, se imenuje posebna občinska volilna komisija.

Občinska uprava je organizirana za izvajanje nalog občinskih organov ter pripravo strokovnih podlag za njihovo delovanje. Župan določi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi in imenuje/razrešuje tajnika oziroma direktorja občinske uprave. Le-ta odloča o upravnih zadevah na prvi stopnji, župan pa na drugi. Uprava ima tudi vlogo nadzornika, ki bdi nad izvajanjem občinskih predpisov.

3.3.1 Razmejitev nalog med državo in občino

Vprašanje, ali neka naloga spada v lastni ali preneseni delokrog, je ponavadi najpogosteje predmet spora. Pri razreševanju tega vprašanja sta možna dva načina oziroma odgovora:

- 1) **Splošna klavzula:** glede na ta sistem se štejejo za lokalne vse naloge, razen tistih, za katere je izrecno, ponavadi s pravnim predpisom, določeno da so centralne naloge. Glavna prednost tega sistema je, da spodbuja lokalno pobudništvo in omogoča aktivno reševanje problema brez čakanja pooblastil. Pomanjkljivost pa se pokaže predvsem pri siromašnejših občinah, ki imajo slabše finančne in kadrovske možnosti, v tem sistemu pa še bolj zaostanejo.

² Zakon o lokalnih volitvah, Ur. l. RS, 94/2007 – UPB 3, 45/2008

Še bolj sporno je vprašanje, kaj potem počnejo upravne organizacije širše skupnosti, saj se na ta način razrešujejo vseh obveznosti.

- 2) **Enumeracija:** po tem sistemu je prednost na strani centralnih nalog, lokalne so le tiste naloge, ki jih kot take izrecno opredeli pristojni organ širše skupnosti, ki jih tudi našteje (enumerira) kot lokalne naloge. Pomanjkljivost, ki se kaže v tem sistemu, je, da omejuje lokalno pobudništvo in stremi k centralizmu, poleg tega je to zapleten sistem za uporabo, saj se mora vsaka sprememba lokalne pristojnosti odraziti na centralni ravni. Zato obstajajo različne variante enumeracije (Grah 1998, 27-28).

Določati vsako nalogo posebej kot lokalno ali centralno je nesmiselno, zato to področje urejajo s splošnimi pravili, to je določitev lokalnih nalog z generalno klavzulo ali z enumeracijo (Grah 1998, 29).

3.3.2 Izvirne pristojnosti občine

Izvirne naloge so lastne naloge občine, ki so po svojem pomenu izvorno občinske, saj jih občine določajo same v okviru svoje samouprave s svojimi akti ter lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Zakon o lokalni samoupravi v 21. in 21a členu določa naloge, ki jih mora občina opraviti za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev.

Te naloge so:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za:

- gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
- izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje:
 - službe socialnega skrbstva, skrbi za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide, ostarele,
 - vzgojno, izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju,
 - razvoj športa in rekreacije ter
 - kulturno umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno izobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- skrbi za:
 - varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja,
 - za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- opravlja statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe ter za te potrebe pridobiva na podlagi pisne zahteve statistične in evidenčne podatke od pooblaščenih organov za zbiranje statističnih in evidenčnih podatkov;
- organizira:
 - občinsko upravo,
 - komunalno - redarsko službo in skrbi za red v občini,
 - nudi pomoč in reševanje v primeru elementarnih in drugih nesreč,
 - opravlja pokopališko in pogrebno dejavnost;

- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi kršijo predpise občine, in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte in
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Glede na natančno opredelitev nalog občine velja omeniti nekatere izjeme, ki se tičejo mestnih občin, pri čemer se zgoraj navedene naloge razširijo na področju, ki so vezana na razvoj mesta.

3.3.3 Prenesene pristojnosti občine

Za prenos posameznih pristojnosti z države na občino je seveda potrebno predhodno soglasje občine. Na občino lahko prenesejo opravljanje posameznih nalog z državne pristojnosti, ki jih lahko bolj racionalno in učinkovito opravljajo v občini, zlasti na področjih:

- urejanja javnega primestnega prometa,
- obratovalnega časa gostinskih lokalov,
- izvajanja nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe,
- zagotavljanja javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol ter
- javne zdravstvene službe na sekundarni ravni.

Država in lokalna skupnost imata pred ustavo enak položaj. Kadar so s strani države kršene z ustavo in zakoni zapisane pristojnosti lokalnih skupnosti, uživajo te lokalne skupnosti, ki so prizadete, v svojih interesih in koristih posebno pravno varstvo. Imajo namreč možnost, da se obrnejo na sodišče kot na neodvisen organ, ki naj rzsodi v sporu med državo in lokalno skupnostjo. O kompetenčnih sporih (sporih glede pristojnosti) običajno odloča ustavno sodišče, v določenih primerih upravno sodišče, izjemoma v zadevah spornih razdelitev skupnega premoženja pa tudi vrhovno

sodišče. Na ta način nastopa lokalna skupnost nasproti državi kot enakopravna partnerica.

3.4 Evropska listina za lokalno samoupravo (MELLS)

Evropsko listino lokalne samouprave (MELLS) so države članice Sveta Evrope sprejele v Strasbourgu 15. oktobra 1985, veljati je začela s 01. septembrom 1988, v Sloveniji pa s 01. marcem 1997.

Listina vsebuje načela, ki naj bi jih države upoštevale pri uresničevanju njihove lokalne samouprave. Pomembnost listine se kaže v tem, da državam podpisnicam nalaga izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti, hkrati pa je njen cilj zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev v njihovem vsakdanjem okolju (Vlaj 1998, 12). V literaturi lahko zasledimo mnenja različnih avtorjev o pomembnosti te listine, ki jo uvrščajo takoj za Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.

Listina omogoča upoštevanje izkušenj in rešitev, ki so se postopno uveljavile v številnih evropskih državah z razvito lokalno samoupravo, po drugi strani pa ne izvaja nasilja nad specifičnimi pristopi k lokalni samoupravi, ki jo izražajo modeli lokalne samouprave, kot so nemški, britanski, skandinavski ali francoski. Ta dokument dejansko izraža pričakovanje, da bodo države podpisnice načelo lokalne samouprave priznale v domači zakonodaji in v ustavi, s čimer je lokalni samoupravi dana primerna teža in zagotovilo za uresničevanje in varovanje njenih načel.

Listina sestoji iz treh delov. Prvi sklop predstavlja načela lokalne samouprave. Definira ustavne in pravne temelje, na podlagi katerih se bo zagotavljala avtonomija skupnosti, in sicer:

- da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev demokratične ureditve,
- da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel in da naj se ta pravica neposredno uresničuje na lokalni ravni,
- da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti,
- da vse to terja obstoj lokalne oblasti z demokratično postavljenimi interesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvrševanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje.

Posameznik je postavljen v center družbene organizacije, s čimer je zadoščeno načelu subsidiarnosti in v tem kontekstu se skuša zagotavljati čim večjo avtonomijo in ravnovesje med svobodo posameznika in obstoječimi oblastmi (lokalnimi, regionalnimi, državnimi,...). Načelo subsidiarnosti je torej splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom, saj naj bi odločitve sprejemali kolikor je mogoče blizu državljanom.

V 4. členu listine so definirane pristojnosti oziroma področja dejavnosti lokalnih skupnosti:

- naloge lokalnih skupnosti morajo biti predpisane z ustavo in zakoni, pri čemer imajo lokalne skupnosti v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti;
- po načelu subsidiarnosti naj javne naloge opravljajo tiste oblasti, ki so najbližje državljanom, s tem da morajo biti pooblastila lokalnih skupnosti praviloma polna in se vanje ne sme vmešavati druga oblast, razen če tako zahteva zakon;
- glede prenesenih nalog naj se pusti lokalnim oblastem, da svobodno prilagodijo njihovo izvajanje krajevnim razmeram;

- po načelu konzultacije imajo lokalne skupnosti pravico do mnenj in predlogov k predlaganim odločitvam, ki se sprejemajo na državni ravni in se tičejo interesov lokalnih skupnosti.

Država od lokalnih skupnosti zahteva opravljanje določenih nalog, za realizacijo katerih pa vse lokalne skupnosti nimajo dovolj lastnih finančnih sredstev, zato je obveznost države zagotoviti njihov preostanek. Glede na navedeno MELLs posebno pozornost namenja financiranju oziroma finančnim virom lokalnih oblasti, pri tem pa poudarja naslednja načela³:

- **načelo ustreznosti:** lokalna skupnost mora imeti ustrezne finančne vire, s katerimi prosto razpolaga,
- **načelo sorazmernosti:** med finančnimi viri lokalnih skupnosti in njihovimi nalogami naj bo ustrezno razmerje,
- **načelo samofinanciranja:** vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti naj izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino lahko lokalne skupnosti same določajo,
- **načelo elastičnosti:** finančni viri lokalnih skupnosti naj bodo raznovrstni in prilagodljivi gibanju stroškov, ki jih imajo lokalne skupnosti pri opravljanju svojih nalog, s čimer se izogone morebitnim tveganjem,
- **načelo izravnave:** za izenačenost med lokalnimi skupnostmi in za zaščito finančno šibkejših je predvidena t.i. finančna izravnava s strani države,
- **načelo sodelovanja:** kadar gre za dodeljevanje prerazporejenih virov, morajo biti lokalne skupnosti vključene v odločanje o tem,
- **načelo samostojnosti:** tudi kadar gre za državne subvencije ali dotacije lokalnim oblastem, naj, kolikor je to mogoče, te ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov, saj se s tem lahko preveč posega v njihovo temeljno svoboščino, da prosto odločajo v okviru lastne pristojnosti,
- **načelo zadolževanja:** lokalne oblasti naj imajo tudi pravico do zadolževanja, ko nastopajo v vlogi investitorjev.

³ 9. člen MELLs, Ur.l. RS, št. 15/96-MP

Za razmerja med državo in lokalno samoupravo je poleg varstva lokalne samouprave pomemben tudi nadzor nad njenim delovanjem. MELLs ima v mislih upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi (8. člen), ki ga država lahko izvaja samo v vnaprej določenih primerih in po vnaprej predpisanih postopkih, vse z namenom zagotavljanja skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli, opravljati pa ga mora tako, da poseg nadzornih oblasti ostaja v sorazmerju s pomembnostjo interesov, ki jih varuje.

4 PRAVNI VIDIK FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI

4.1 Pojem javnih financ

Za obstoj in nemoteno delovanje lokalnih skupnosti je potrebno zagotoviti primerna finančna sredstva. Finančna sestavina je ena od temeljnih pogojev, ki so nujno potrebni za nastanek in razvoj finančne avtonomije lokalnih skupnosti, daje jim možnost za razvoj ter višjo kvaliteto bivanja.

Javne finance so področje ekonomije, ki se ukvarja s proučevanjem dohodkov in odhodkov države in drugih oseb javnega prava. Pri tem je temeljno vodilo države zadovoljevanje javnih potreb.

Javne finance opravljajo tri osnovne funkcije:

- *alokacijska ali premestitvena* funkcija – s tem opravljajo razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin in nadaljnjo alokacijo znotraj skupine javnih dobrin;
- *prerazdelitvena* funkcija – s to popravljajo tržne izide tako, da prerazporejajo dohodek od premožnejših k manj premožnim;
- *stabilizacijska* funkcija ali uravnovešanje delovanja gospodarstva – sledenje določenim makroekonomskim ciljem, kot so nizka brezposelnost, visoka gospodarska rast, nizka inflacija,...

Obstaja še četrta funkcija, ki pa ni samostojna, temveč bi jo lahko uvrstili v alokacijsko funkcijo. Gre namreč za regulatorno funkcijo, s katero država zagotavlja in skrbi za institucije in pravni red, ki so potrebni za nemoteno delovanje zasebnega sektorja. Od vseh treh oziroma štirih funkcij javnih financ je za lokalne skupnosti najbolj primerna alokacijska funkcija finančnih virov in

javnih dobrin, posledično je s tem tudi učinek decentralizacije največji (Kranjec 2003, 203).

Dejavnost javnega sektorja sestavljata dve osnovni nalogi (Kamnar 1999, 7-8):

- *da pridobiva (običajno prisilno) del dohodka od ekonomskih subjektov in posameznikov,*
- *da porablja pridobljeni dohodek za oskrbo in financiranje javnih dobrin in za prenos določenim skupinam prebivalstva, kar je določeno tudi v ustavi in zakonih.*

Finančna funkcija države in javnopravnih teles se v pomembnem bistvu razlikuje od finančne funkcije posameznika v naslednjih izhodiščih (Brezovnik 2003, 41-42):

- *državi in drugim javnopravnim telesom pri opravljanju finančne funkcije ni interes ustvarjanje dobička, kot to velja za podjetja ali posameznika, ampak zadovoljevanje javnih potreb;*
- *v zasebni dejavnosti poslovanje poteka po načinu do ut des, država in druga javnopravna telesa pa se tega načela ne držijo v okviru lastne finančne dejavnosti (torej ne nudijo zavezancem za plačilo dajatev nobene protivrednosti);*
- *za finančno funkcijo države je značilno, da večino finančnih sredstev za zadovoljevanje javnih potreb zagotavlja z davki in drugimi dajatvami. Okoriščajoč se s svojo oblastjo država pravnim in fizičnim osebam, ki so pod njeno suverenostjo, nalaga davke in druge dajatve (takse, prispevke, carine,...) ter jih zavezuje k določenim ravnanjem (npr. da prijavijo dohodnino ali pa da vodijo poslovne knjige na predpisan način), lahko jim prepove opravljanje določene dejavnosti (npr. tistih, nad katerimi obstoji fiskalni monopol) in določi obveznosti nekaj trpeti (npr. da dopustijo inšpekcijski pregled v svojih prostorih).*
- *Odločitve o javnih prejemkih in javnih izdatkih sprejemajo na politični ravni. Javne prejemke načeloma določajo z zakoni in tudi proračun, v katerem so specificirani javni izdatki kot tudi javni prejemki, potrjujejo na predlog vlade parlament (državni zbor).*

- *Najpomembnejši motiv finančne funkcije države in drugih javnopravnih teles je javno dobro. Javni interes kot merilo javnega dobra terja od države, da zagotovi javne potrebe in pri tem upošteva pravice posameznika, državljana in drugih.*

Obseg javnih financ je soodvisen od obsega narodnega dohodka, ki predstavlja skupno novoustvarjeno vrednost neke dežele v enem letu. Narodni dohodek je torej sintetični kazalec razvoja in dosežkov vsake družbe. Razvoj vsakega gospodarstva pa je soodvisen tudi od tega, kolikšen delež narodnega dohodka namenja država za javne finance. Ta delež ugotavljajo s fiskalno obremenitvijo, ki jo ugotavljajo kot razmerje med celotnimi javnimi prihodki in bruto domačim proizvodom – BDP za posamezno državo v posameznem letu.

V sistem javnih financ spadajo tako prihodki kot tudi odhodki. Za optimalno delovanje lokalnih financ morajo biti izpolnjeni trije kriteriji:

- *vertikalna alokacija virov naj bo v korelaciji z alokacijo funkcij,*
- *večina potrebnih virov lokalnih oblasti naj prihaja iz lastnih virov (finančna avtonomija), saj to povečuje odgovornost lokalnih oblasti in spodbuja interes za optimalno izkoriščanje lokalnih potencialov,*
- *sistem izravnave naj bo nastavljen tako, da omogoča vsaj minimalni standard oziroma dostop do javnih storitev vsem regijam (Buchanan v Oplotnik 2004, 84).*

4.2 Institucije javnih financ

Država in lokalne skupnosti morajo z javnim denarjem ravnati kot dober gospodar. Mehanizem zbiranja in trošenja finančnih sredstev kot tudi usklajevanja in planiranja prihodkov ter izdatkov v okviru finančne funkcije države temelji na t.i. *institucijah javnih financ*. Te pa so (Popović v Brezovnik 2003, 47):

- ***javni prejemki***, ki jih delimo na:

- *derivativne* (javnopravne) javne prejemke, ki jih država zagotavlja na podlagi »imperija«, tako da na podlagi zakona pridobiva sredstva od prebivalcev, državljanov, podjetij itn., ki so pod njeno suverenostjo;
 - *originarne* (zasebnopravne) javne prejemke, ki jih ustvarja država z lastno poslovno aktivnostjo (prihodki od državnega premoženja, dobički javnih podjetij v državni lasti,...);
- ***javni izdatki***;
 - ***proračun***, ki predstavlja periodičen računskopravni akt in ga potrjuje bodisi državni zbor na predlog vlade bodisi občinski svet na ravni lokalne samoupravne skupnosti in vsebuje prejemke in izdatke države ter nižjih političnoteritorialnih enot oziroma javne prejemke in izdatke lokalnih samoupravnih skupnosti;
 - ***finančne izravnave***, ki predstavljajo poseben institucionalni aranžma delitve javnih prejemkov in javnih izdatkov med višjimi in nižjimi političnoteritorialnimi enotami. V federativno urejenih državah finančne izravnave vzpostavljajo med zvezno državo in federalnimi enotami, znotraj federalnih enot pa med njimi in lokalnimi oblastmi. V unitarnih državah pa finančne izravnave vzpostavljajo med centralnimi in lokalnimi oblastmi.

4.3 Pravne podlage financiranja občin

Temelj za vzpostavitev lokalne samouprave v naši državi je postavljen že v ustavi, ki je najvišji in temeljni pravni akt. Že pri pisanju tega pomembnega dokumenta pa so strokovnjaki upoštevali načela Evropske listine za lokalno samoupravo, tako da le-ta

od samega začetka vsebuje temeljne prvine in načela, ki jih sodobna družba potrebuje za razvoj lokalne samouprave.

Financiranje občin v Sloveniji je opredeljeno z naslednjimi pravnimi akti:

- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o lokalni samoupravi,
- Zakon o financiranju občin,
- Zakon o javnih financah,
- letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna in
- Evropska listina za lokalno samoupravo (MELLS).

4.3.1 Ustava

Ustava v **7. členu** določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ta zagotavlja prebivalcem lokalnih skupnosti, da sami upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Gre za obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva, ki živi na določenem območju. V Sloveniji je samoupravni položaj lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da jim ga zakonodajalec ne more odvzeti ali ga ogrozati.

Ustava v **138. členu** določa, da prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

Po določbi **139. člena** je občina samoupravna lokalna skupnost, katere območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občino ustanovijo z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim ugotovijo voljo prebivalcev na določenem območju. Zakon določi tudi območje občine.

Določba **140. člena** opredeljuje delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti. V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki

zadevajo samo prebivalce občine. Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

V **141. členu** je obravnavana mestna občina, pri čemer lahko mesto dobi po postopkih in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine. Le-ta opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Ustava v prvem stavku **142. člena** določa, da se občina financira iz lastnih virov. Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave je tako v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, to je tistih, ki jih občina določi s svojimi akti neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja, in tistih, ki jih kot pristojnost občine določajo zakoni. S tem je zagotovljeno predvsem izvrševanje oblasti na nižjih ravneh v skladu z naravo nalog po načelu subsidiarnosti in uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave.

Ustavni položaj omogoča lokalni samoupravi avtonomnost oziroma neodvisnost tudi v razmerju do države. Konkretni položaj in okviri avtonomije lokalne samouprave so opredeljeni z zakoni. V okviru svoje zakonodajne funkcije država sprejema predpise, ki urejajo področje lokalne samouprave, in v tem okviru predpise, ki urejajo financiranje lokalnih skupnosti.

Ustava v drugem stavku **147. člena** določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. Lokalne skupnosti so torej pri predpisovanju davkov vedno omejene z zakonskimi okviri, ki jih določi država. Pravice lokalnih skupnosti, ki se nanašajo na njihovo materialno podlago za

uresničevanje lokalne samouprave, so vedno izvedene iz sprejetih zakonov oziroma neposredno iz ustave.

Zakonodajalčeva dolžnost je urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo. Pri določanju materialne podlage mora zakonodajalec izhajati iz **142. člena** Ustave, obseg materialne podlage pa mora ustrezati nalogam, ki naj bi jih občina opravljala v okviru svojega delokroga. Ustava v prvem stavku 142. člena določa, da se občine financirajo iz lastnih virov, tistim občinam, ki zaradi gospodarsko slabše razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država zagotovi dodatna sredstva v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili. Dodatna sredstva, ki jih zagotavlja država, so torej v skladu z ustavo namenjena samo gospodarsko slabše razvitim občinam, ki z lastnimi viri finančnega bremena, povezanega z opravljanjem njihovih nalog, ne bi zmogle.

Določba **143. člena** obravnava pokrajine. Kot določa omenjeni člen, je pokrajina samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim določijo tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvetretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Ustava Republike Slovenije še določa, da država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, pri tem pa jim mora za to zagotoviti potrebna sredstva.

Nenazadnje je v **144. členu** predpisan tudi nadzor, ki ga opravljajo državni organi nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti.

4.3.2 Zakon o lokalni samoupravi

*Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*⁴ opredeljuje občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ki v okviru ustave in zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so nanje prenesene z zakoni (2. čl. ZLS).

Kot določa ZLS, so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja (7. čl. ZLS). Financirajo se iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, zagotovi potrebna sredstva država (8. čl. ZLS).

ZLS opredeljuje premoženje in financiranje občin v svojem šestem poglavju. Premoženje občine obsegajo premične in nepremične stvari, ki so v lasti občine, denarna sredstva in pravice, s katerimi mora občina gospodariti kot dober gospodar (51. čl. ZLS).

Ta zakon opredeljuje tudi vire financiranja lokalnih zadev javnega pomena, ki so:

- lastni viri,
- sredstva države in
- zadolžitve.

Občina se lahko tudi zadolži, vendar le pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin (55. čl. ZLS).

4.3.3 Zakon o financiranju občin

*Zakon o financiranju občin (ZFO-1)*⁵ ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti. Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem na načelih

⁴ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Ur. l. RS, št. 94/2007 – UPB2, 27/2008, 76/2008, 100/2008, 79/2009, 14/2010, 51/2010.

⁵ Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Ur. l. RS, št. 123/2006, 101/2007, 57/2008

sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog (3. čl. ZFO-1). Načelo sorazmernosti upoštevajo tudi pri financiranju nalog iz državne pristojnosti, ki jih država z zakonom prenese na občino.

V skladu z ZFO-1 mora država z zakonom, s katerim prenese na občino opravljanje posamezne naloge iz njene pristojnosti, določiti način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država, sredstva pa morajo biti v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog (5. čl. ZFO-1).

Namen ZFO-1 je ureditev enakega sistema financiranja za vse občine in zagotoviti državljanom enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov z viri financiranja ter večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev ter njihovi porabi.

Izhajajoč iz določil ZFO-1 ter na podlagi načel lokalne samouprave, koneksitete, finančne avtonomije in enakosti, se občina financira iz:

- lastnih davčnih virov,
- drugih lastnih virov,
- občinskih taks,
- odstopljenih virov in
- z zadolževanjem.

Vsi drugi viri financiranja so namenjeni financiranju tistih nalog in razvojnih programov oziroma projektov, ki jih občine avtonomno določajo s svojimi predpisi in odločitvami.

ZFO-1 je poleg uskladitve virov financiranja z obveznimi nalogami občin uvedel tudi nov model financiranja primerne porabe in ureja sofinanciranje investicij, ki jih načrtujejo občine v svojih načrtih razvojnih programov.

4.3.4 Zakon o javnih financah

*Zakon o javnih financah (ZJF)*⁶ v slovenski pravni ureditvi ureja:

- sestavo,
- pripravo,
- izvrševanje občinskega proračuna,
- upravljanje s premoženjem občin,
- zadolževanje občin,
- poročstva občin,
- upravljanje njihovih dolgov,
- računovodstvo,
- notranji nadzor javnih financ ter
- proračunsko nadzorovanje.

Določbe tega zakona, ki se nanašajo na neposredne proračunske uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če seveda ni z zakonom drugače določeno (1. čl. ZJF).

Določba 3. člena tega zakona določa, da je proračun akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto. To pomeni, da mora biti celotno finančno poslovanje občine in neposrednih proračunskih uporabnikov zajeto v vsakoletnem proračunu. Osnovna naloga župana in občinske uprave je torej, da poskrbita za izkazovanje celotnega finančnega poslovanja v enem aktu – proračunu občine.

Občinski proračun sprejme občinski svet za leto, ki je enako koledarskemu letu, pred začetkom leta, na katerega se nanaša (2. čl. ZJF). Ob tem je potrebno opomniti na določilo 13.a člena ZJF, ki omogoča občinam pripravo in sprejetje proračuna za dve leti, vendar obstaja pri tem omejitev. Župan lahko predloži občinskemu svetu skupaj s

⁶ Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 110/2002, 127/2006, 14/2007, 109/2008, 49/2009, 38/2010

predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki mu sledi, le znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen.

Zakon o javnih financah določa vrsto ciljev in načel, ki jih morajo spoštovati neposredni proračunski uporabniki pri pripravi in izvrševanju proračuna. Tako si morajo prizadevati za makroekonomsko stabilnost in zagotavljati trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj. Proračunska sredstva se lahko uporabljajo samo za financiranje funkcij občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Pri pripravi in izvrševanju proračunov morajo občine spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

V proračunu morajo občine izkazovati vse prejemke, ki pripadejo občini, ter vse izdatke občine za posamezne namene. Vse prejemke in izdatke izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega preračunavanja. Proračun mora biti uravnotežen med prejemki in izdatki. Vsi prejemki služijo za pokrivanje vseh izdatkov, razen če je z ZJF oziroma v odloku, s katerim sprejmejo občinski proračun, določeno drugače. Opomniti je potrebno, da se sredstva proračuna uporabljajo za namene, ki so določeni z zakoni oziroma občinskimi odloki ter drugimi predpisi (7. čl. ZJF).

Občina razpolaga v tekočem letu s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v njen proračun do konca tekočega leta, med izdatke tekočega leta pa štejemo tista izplačila iz proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta (2. čl. ZJF).

Za izvrševanje občinskega proračuna je odgovoren župan, ki mora o izvrševanju občinskega proračuna poročati občinskemu svetu na način, določen z ZJF. Ta zakon še določa, da mora izvrševanje proračuna spremljati za finance pristojen organ občinske uprave in o tem, če je treba, obveščati župana (4. čl. ZJF).

V skladu z ZJF mora obrazložitev predpisa, ki ga predlagajo v sprejem, vsebovati oceno finančnih posledic za proračun, iz katere mora biti razvidno, ali predlagani

predpis povečuje ali zmanjšuje prejemke ali izdatke proračuna. Ocena finančnih posledic mora tako vsebovati:

- predvidene spremembe prejemkov in izdatkov proračuna za prihodnja tri leta,
- predloge za pokrivanje povečanih izdatkov proračuna ali
- predloge za nadomestitev zmanjšanih prejemkov proračuna in
- mnenje za finance pristojnega občinskega organa.

Pri tem je potrebno opomniti, da lahko občinski odloki, ki urejajo financiranje posebnih potreb v javnem interesu, opredeljujejo obvezni obseg sredstev in se morajo zagotoviti v proračunu za njihovo financiranje, če so v skladu z načrtom razvojnih programov (6. čl. ZJF).

Občine morajo v skladu z ZJF organizirati finančne službe za pripravo in izvrševanje proračuna ter izvajanje drugih nalog, povezanih z upravljanjem občinskega premoženja.

Denarna sredstva, ki so ostala neporabljena na računih proračuna ob koncu tekočega leta, se na predlog ministrstva, pristojnega za finance, uporabijo za financiranje izdatkov proračunov prihodnjega leta, če z ZJF ni drugače določeno (9. čl. ZJF).

Za pripravo predloga oziroma za tehnično sestavo predloga proračuna je pristojna občinska uprava oziroma za finance pristojen organ občinske uprave (18. čl. ZJF).

4.3.5 Letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna

Proračun Republike Slovenije je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Proračun sprejme državni zbor po posebnem, predpisanem postopku.

Izvrševanje proračuna obsega vse postopke in aktivnosti, ki jih je treba opraviti za to, da se realizira sprejeti proračun tako na ravni proračuna kot celote, kot na ravni posameznega finančnega načrta.

Z uveljavitvijo proračuna se prične izvrševanje proračuna in traja do konca proračunskega leta, ko je treba poročati o izvršitvi proračuna in v ta namen pripraviti zaključni račun proračuna. Postopke izvrševanja proračuna podrobneje urejata Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije ter Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

4.3.6 Evropska listina za lokalno samoupravo (MELLS)

Svet Evrope se je pri sprejemu MELLS zavedal pomembnosti finančnih virov za delovanje lokalnih skupnosti, saj je 9. člen, ki določa finančne vire lokalnih oblasti, najobsežnejši v celotni listini. Ta člen določa, da morajo biti lokalne oblasti upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, katerih vsaj del izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino lahko v okviru zakona določajo same. Poleg lastnih virov pa je v listini določeno, da imajo lokalne oblasti možnosti do prejema finančne izravnave in subvencij oziroma dotacij ter do najemanja kreditov.

MELLS je naša država ratificirala leta 1996, kljub temu pa jo je upoštevala že pri snovanju Ustave Republike Slovenije in v Zakonu o lokalni samoupravi. Več o tem je zapisano v četrti točki tretjega poglavja.

4.4 Vloga nacionalnih združenj občin

Združenje je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki pridobi status pravne osebe z dnem objave v Uradnem listu Republike Slovenije. Z

osmo novelo ZLS-L⁷ je bil dodan tudi člen 86a, ki določa, da lahko dve ali več občin zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov ustanovijo združenje.

V državah z razvito lokalno samoupravo so lokalne skupnosti že pred časom spoznale, da je za doseg njihovih ciljev nujno, da se medsebojno povezujejo v združenja na državni ravni. Taka združenja imajo večstranski pomen. Lokalne skupnosti se lahko v njih medsebojno spoznavajo in vključujejo v mednarodne odnose in povezave.

Pri vlogi nacionalnega združenja znotraj države gre za številne naloge, ki jih lokalne skupnosti učinkoviteje in racionalneje opravljajo z združevanjem.

Te naloge so (Vlaj 2006a, 154-155):

- *strokovno delo in pomoč za članice – svetovanje, izdelava strokovnih pripomočkov, obveščanje o pomembnih dogodkih doma in v tujini,*
- *izdajanje priročnikov,*
- *skrb za stalno usposabljanje in izobraževanje voljenih predstavnikov in upravnega osebja lokalnih skupnosti – neposredno organiziranje in izvajanje ter vpliv na vsebino in izvedbo tega usposabljanja po drugih institucijah,*
- *neposreden vpliv na zakonodajo in politiko – državni zbor, državni svet, vlada,*
- *delegiranje skupnih delegatov v domače institucije,*
- *delegiranje skupnih delegatov v mednarodne institucije in mednarodno sodelovanje,*
- *učinkovitejše čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti in pomoč članicam pri vzpostavljanju stikov z lokalnimi skupnostmi v drugih državah,*
- *vpliv in sodelovanje z državnimi oblastmi pri mednarodnem sodelovanju države na področju lokalne samouprave,*
- *izdajanje glasila,*

⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L), Ur. l. RS, št. 51/2002

- *uveljavljanje interesa članic pred domačimi organi in institucijami, kadar je to potrebno.*

Nacionalna združenja lokalnih skupnosti imajo države za različna teritorialna območja (regionalna, lokalna, specialna). Nekatera združenja predstavljajo specifične interese mest, ruralnih občin, obmejnih občin, turističnih občin ipd. Združenja delujejo povsod politično. Nekatera združenja so organizirana na podlagi političnega pluralizma, druga so povezana s posamezno politično stranko. Združenja se običajno ukvarjajo z vrsto zadev, ki so v njihovem interesu. Največkrat gre za obrambo, predstavljanje in oblikovanje splošnih interesov, ki so v korist lokalne avtonomije in prispevajo k sodelovanju lokalnih skupnosti ter jim zagotavljajo nasvete in kadrovske vire (Vlaj 2006b, 9-10).

Z upravnoorganizacijskega vidika smo v Sloveniji dobili veliko upravno neracionalnih občin, zato je njihovo povezovanje v različne oblike medobčinskega sodelovanja še toliko pomembnejše (Vlaj 2006b, 10).

V Sloveniji je bila večina občin povezanih v Stalni konferenci lokalnih skupnosti Slovenije, danes pa imamo *Skupnost občin Slovenije* in *Združenje občin Slovenije*. Obe sta pridobili status reprezentativnosti (86. čl. ZLS). Razlogi za nastanek dveh združenj so bili predvsem politični (Vlaj 2006b, 13).

5 FINANČNI VIDIK DELOVANJA LOKALNIH SKUPNOSTI

Financiranje občin temelji na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju nalog občine (Owens in Panella, 1991, 79). Finančni viri so temelj, ki ga občina potrebuje za izpolnjevanje svojih nalog, in sicer da pridobiva in troši na podlagi potreb in povpraševanja svojih prebivalcev. Učinkovit sistem financiranja mora upoštevati načela lokalne samouprave, finančne avtonomije, koneksitete, načelo enakosti in subsidiarnosti.

Sistem financiranja občin določa vire financiranja, model primerne porabe, ki se nanaša le na financiranje obveznih nalog občine na podlagi glavarine, to je pripadajočega deleža na ravni države pobranih državnih davkov, ki se občini nakazujejo iz vplačanih računov teh davkov neposredno, praviloma vsaj enkrat tedensko. Vsi drugi viri financiranja pa so namenjeni financiranju neobveznih, samoupravnih nalog občin in financiranju njenih razvojnih programov. Delitev sredstev med obveznimi in samoupravnimi nalogami ter posledično lastnimi viri je 70:30.

5.1 Viri financiranja

Lokalne zadeve javnega pomena občina financira iz:⁸

- lastnih virov,
- državnih sredstev in
- zadolžitve.

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

⁸ 52. člena Zakona o lokalni samoupravi- ZLS (2007). Ljubljana: Ur. l. RS št. 94, 12729-12746.

- *Davčni viri naj pokrijejo večino potreb lokalnega prebivalstva. Če lokalna avtonomija temelji na načelu subsidiarnosti, kot političnem in gospodarskem cilju, naj bodo lokalne skupnosti v največji meri neodvisne od dotacij višjih oblasti za njihove posebne zadeve. Davki, s katerimi upravljajo lokalne skupnosti same, dajejo varnejšo osnovo dolgoročnemu proračunskemu načrtovanju in avtonomijo, še posebej pri izdatkih.*
- *Lokalne skupnosti naj imajo vsaj enega ali dva lokalna davka, kar jim omogoča, da opredelijo svoje programe porabe v skladu s pripravljenostjo lokalnega prebivalstva, da jih plača.*
- *Davki naj bodo pregledni za ljudi, ki imajo davčno breme, kar je temeljni pogoj učinkovite razporeditve, ki ustreza posameznim prednostim.*
- *Dohodek iz lokalnih davkov naj bo v medsebojni odvisnosti z gospodarsko rastjo in s tem prilagojen naraščajočim javnim potrebam.*

5.1.1 Lastni viri

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

- Lastni davčni viri so davek na nepremičnine, na vodna plovila, na promet nepremičnin, na dediščine in darila, na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugi davki.

Viri financiranja občin so tudi prihodki v obsegu 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečani za inflacijo. Do uvedbe davka na nepremičnine se kot vir financiranja v prehodnem obdobju (do vključno leta 2011) štejejo prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in od davkov od nepremičnega premoženja občanov. Davki na nepremičnine so še posebej primerna osnova za lokalno odmerjen in pobran davek.

- Drugi lastni viri so prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb, okoljske dajatve za varstvo okolja, ki so namenjene gradnji komunalne infrastrukture ter zagotavljanju okoljskih standardov, ki so v pristojnosti občinskih javnih služb varstva okolja, prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev EU.
- Občinske takse, ki jih občine lahko predpišejo za uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, predpisane z zakonom.

5.1.2 Sredstva države

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

Za veliko občin so izjemno pomemben vir prihodkov, saj nadomeščajo primanjkljaj v lokalnem proračunu, vendar po drugi strani knijo finančno in s tem dejansko avtonomijo občin, saj njihova namembnost, obseg in razporeditev vsakoletno določa država.

Država zagotavlja sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in za investicije posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. Investicije morajo biti uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Sredstva se zagotavljajo vsako leto v višini šestih odstotkov

skupne primerne porabe občine. Poleg dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna zagotavlja država tudi sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukture in kohezijske politike EU. Pri sofinanciranju investicij upoštevamo merilo razvitosti občin, ki je določeno z metodologijo Ministrstva za finance. Po novem 24. členu ZFO-1, ki upošteva podatke Statističnega urada Republike Slovenije in druge uradne evidence, pri izračunu kazalcev razvitosti občine upoštevamo razvitost, ogroženost in razvojne možnosti občine.

5.1.3 Zadolževanje

Zadolževanje je tretja možnost financiranja občin, kot posledica naraščanja standarda, potreb in povpraševanja lokalne skupnosti, saj te pogosto naletijo na lastne omejitve glede dejanskega obsega finančnih sredstev. Razlog, zakaj se občine odločijo za to obliko financiranja, je v finančni nezadostnosti pri financiranju večjih infrastrukturnih in komunalnih projektov.

Občina se lahko zadolži, če odplačilo obveznosti od posojil, finančnih najemov blagovnih kreditov in izdanih poroštev v posameznem letu ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov v letu pred zadolževanjem. Prav tako lahko občina s črpanjem posojil dobiva sredstva, če se s tem zmanjšajo stroški občinskega dolga ali izboljša struktura dolga. Občine ne smejo prevzemati dolgov, lahko pa izdajajo poročila za obveznosti zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina.

5.2 Primerna poraba

Občina mora biti za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog v skladu z načelom koneksitete ustrezno financirana, kar je zagotovljeno z instrumentom primerne porabe. Znesek povprečnine (P) določi državni zbor kot povprečni znesek sredstev na prebivalca Republike Slovenije ob vsakoletnem sprejemanju državnega proračuna, pri

čemer se hkrati s številom prebivalcev (O_i) ob ustrezno obteženih in kategoriziranih lastnostih države uporabi v formuli za izračun primerne porabe za posamezno občino (PP_i), ki se določi na način, da se primerna poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečje v državi.

Primerna poraba občine je torej primeren obseg sredstev za financiranje obveznih nalog občine, ki ga izračunamo po naslednji enačbi:

$$PP_i = (0,61 + 0,13 \cdot C_i + 0,06 \cdot P_i + 0,16 \cdot M_i + 0,04 \cdot S_i) \cdot P \cdot O_i,$$

pri čemer je:

PP_i – primerna poraba občine;

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

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

M_i – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem ugotavljamo primerno porabo občine;

S_i – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavljamo primerno porabo občine;

P – povprečnina;

O_i – število prebivalcev v občini.

Naloge, katerih stroške upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, se nanašajo na področja:

- predšolske vzgoje, osnovnega šolstva in športa, primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva in kulture,
- zagotavljanja lokalnih gospodarskih javnih služb,

- urejanja občinske javne infrastrukture in zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah,
- požarnega varstva ter varstva pred naravnimi nesrečami,
- prostorske ureditve občinskega pomena, varstva okolja in ohranjanja narave,
- plačevanja stanarin in stanovanjskih stroškov,
- delovanja občinskih organov ter opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb,
- opravljanja drugih nalog.

S povprečnino določamo povprečne stroške na prebivalca v državi, izračunane na podlagi podatkov o stroških občin za financiranje obveznih nalog. Primeren obseg sredstev je merilo za ugotavljanje prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Če je izračunani primerni obseg sredstev za več kot 15 odstotkov večji od izračunane primerne porabe občine, presežek nad 15 odstotkov zmanjšamo za polovico. Za financiranje primerne porabe pripada občini 70 odstotkov prihodkov, ki jih ugotavljamo na podlagi vsote odmerjene dohodnine davčnim zavezancem s stalnim prebivališčem v Sloveniji. Prihodki od 30 odstotkov občinskih prihodkov iz dohodnine in del prihodkov posamezne občine, ki presega njen primeren obseg sredstev, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin, katerih prihodki so nižji od njihovega primerne obsega sredstev.

Solidarnostna izravnava pripada občinam, katerih prihodki za financiranje primerne porabe so nižji od njihovega primerne obsega sredstev, in sicer v višini razlike med prihodki za financiranje primerne porabe in primernim obsegom sredstev. Če sredstva za solidarnostno izravnavo ne zadostujejo za pokrivanje primerne obsega sredstev, solidarnostno izravnavo za posamezno občino ugotovimo v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med prihodki za financiranje primerne porabe in primernim obsegom sredstev, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do solidarnostne izravnave.

Dodatna solidarnostna izravnava za posamezno občino pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev je nižji od primerne porabe, in sicer največ do višine

primerne porabe. Dodatno solidarnostno izravnavo za posamezno občino ugotovimo v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med primerno porabo občine in prihodki za financiranje primerne porabe in solidarnostne izravnave, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do dodatne solidarnostne izravnave.

Občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, iz državnega proračuna dodelijo finančno izravnavo v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki za financiranje primerne porabe občine. Zneske finančne izravnave ugotovi Ministrstvo za finance po sprejetju državnega proračuna in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnavo dodeljena ter jih objavi na svoji spletni strani.

5.3 Proračun

Proračun je eno najpomembnejših sredstev, s katerim uveljavljamo nacionalni, ekonomski in družbeni cilji. Delovanje občine je nezdružljivo povezano s pripravo in izvrševanjem proračuna in finančnega načrta, ki hkrati daje podlago za porabo sredstev za namene, ki so predvideni v proračunu ali finančnem načrtu.

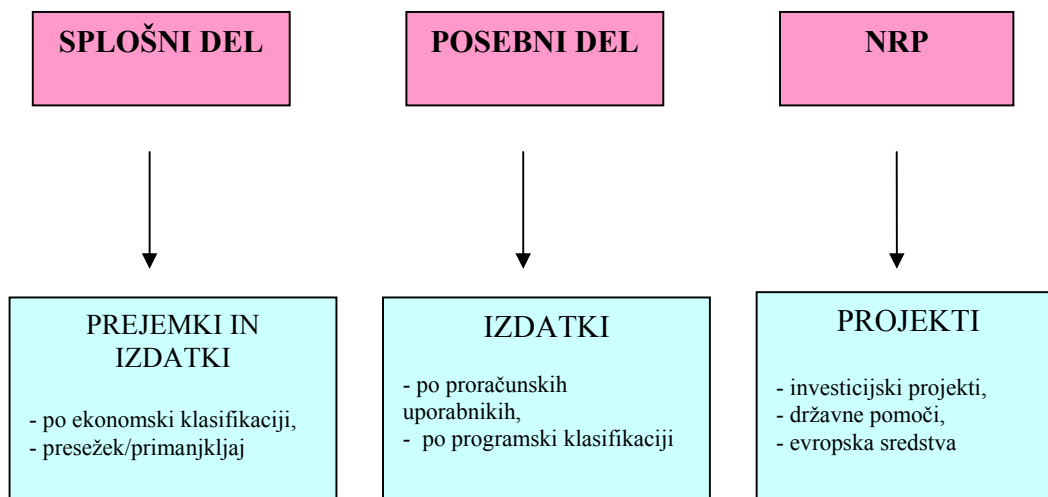
Izvrševanje proračuna se prične z začetkom leta po sprejemu proračuna in traja do konca proračunskega leta. Pri izvrševanju proračuna gre za porabo javnih sredstev, s tem pa izvajamo načrtane proračunske politike. V proračunu, ki je akt tako države kot občine, so predvideni prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki za eno leto.

Proračun torej opravlja pomembne naloge oziroma funkcije: načrtovalno, politično, gospodarsko, pravno, nadzorno in finančno funkcijo (Korpič-Horvat, 2006).

5.3.1 Struktura proračuna

Proračun države in občin sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP).

Slika 5.1: Struktura proračuna



Vir: Voljč 2009, 14

Splošni del proračuna

Splošni del proračuna obsegajo bilančni računi, ki upoštevajo delitev prejemkov in izdatkov po ekonomski klasifikaciji:

- bilanca prihodkov in odhodkov proračuna,
- račun finančnih terjatev in naložb ter
- račun financiranja.

V **bilanci prihodkov in odhodkov** se izkazujejo vsi javnofinančni prihodki in odhodki. Saldo bilance prihodkov in odhodkov je izkazan kot presežek v primeru, ko celotni prihodki, realizirani v posameznem proračunskem obdobju, presegajo celotne odhodke v tem obdobju oziroma kot primanjkljaj v primeru, ko v posameznem proračunskem obdobju realizirani celotni odhodki presegajo dosežene prihodke v tem obdobju.

V **računu finančnih terjatev in naložb** se zajamejo tisti tokovi izdatkov, ki za občino nimajo značaja odhodkov, pač pa imajo značaj danih posojil ali finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog v podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. Ta plačila imajo za rezultat nastanek finančne terjatve občine do prejemnika teh sredstev ali pa vzpostavitev oziroma povečanje kapitalskega deleža občine v lastniški strukturi prejemnikov teh sredstev. Pri prejemkih so v tem računu izkazana prejeta vračila posojil občine, prejete kupnine od prodaje kapitalskih deležev v podjetjih, bankah in drugih finančnih institucijah ter kupnine iz privatizacije. Pri izdatkih pa se izkazujejo dana posojila, povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, poraba sredstev kupnin iz privatizacije ter povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti. Saldo računa finančnih terjatev in naložb izkazuje razliko med danimi in vrnjenimi posojili oziroma med zmanjšanimi ali povečanimi kapitalskimi deleži. Pozitivni saldo služi za zmanjšanje dolga, negativni saldo pa lahko pokrivajo iz presežka v bilanci prihodkov in odhodkov ali z zadolžitvijo v računu financiranja.

V **računu financiranja** se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, povezanim s servisiranjem dolga posamezne enote oziroma s financiranjem primanjkljaja, to je salda bilance prihodkov in odhodkov ter salda računa finančnih terjatev in naložb. Pri prejemkih se izkazujejo najeti krediti ter sredstva, pridobljena z izdajo vrednostnih papirjev, pri izdatkih pa se izkazujejo odplačila glavnice kreditov ter odplačila glavnice izdanih vrednostnih papirjev. Saldo računa financiranja kaže neto zadolževanje občine, to je povečanje doga občine v enem letu.

Posebni del proračuna

Posebni del proračuna se nanaša le na izdatkovno stran, sestavljajo pa ga finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov. Posebni del proračuna je pripravljen na podlagi institucionalne klasifikacije, finančni načrti pa so podrobneje razdelani po programski klasifikaciji. Po programski klasifikaciji izdatkov so finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov razčlenjeni na: področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme.

Načrt razvojnih programov (NRP)

NRP je tretji del proračuna, ki je pripravljen v skladu s programsko klasifikacijo. NRP sestavljajo načrtovani izdatki proračuna za investicijske projekte in programe, državne pomoči ter odhodki, povezani s financiranjem skupnih evropskih politik in drugih donacij. V NRP so proračunski odhodki prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, za vsak projekt pa so prikazani celotna vrednost projekta, začetek in konec financiranja, viri financiranja ter načrtovani izdatki za prihodnja štiri leta. Posamezni program ali projekt je v NRP uvrščen na podlagi določenih meril za izbiro, biti pa mora usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom ter izdelan v skladu z metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije. Projekti v občinskih NRP-jih, ki se financirajo tudi iz državnega proračuna, morajo biti uvrščeni v NRP državnega proračuna.

5.3.2 Proračunska načela

Poleg predpisov je pri načrtovanju in porabi javnih sredstev potrebno upoštevati tudi proračunska načela, ki so splošno sprejeti standardi za načrtovanje in upravljanje javnih financ, ki z večjimi ali manjšimi razlikami veljajo v vseh državah.

Nekatera načela veljajo brezpogojno in v celoti za vse nosilce javnih financ. Le-ta so:

- načelo preglednosti,
- načelo proračunske popolnosti,
- načelo bruto izkazovanja,
- načelo proračunskega ravnovesja,
- načelo proračunske specializacije in
- načelo denarnega toka.

Druga načela pa veljajo obvezno za proračun, za posredne proračunske uporabnike pa le posredno in delno, kolikor so vezani na proračun.

Načelo proračunske enotnosti zahteva, da so prejemi in izdatki občine zajeti v enem proračunu, kar omogoča, da občinski svet odloča o prejemkih in izdatkih občine le enkrat.

Načelo proračunske popolnosti določa, da mora občinski proračun prikazovati vse prejeme in vse izdatke. Ni namreč dovoljeno, da bi se prejemi zbirali na posebnih računih ali da bi bili prihodek druge pravne osebe, ne da bi bili pred tem vplačani v proračun. To načelo omogoča, da dobi občinski svet celovit pregled o proračunskih prejemkih in izdatkih občine, predvsem pa, da lahko razpolaga z vsemi zbranimi prejemki, in določa namene njihove porabe.

Načelo bruto izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov zahteva, da proračunske prihodke in odhodke izkazujemo v polnem obsegu, to je brez medsebojnega preračunavanja.

Načelo preglednosti (transparentnosti) proračuna je zelo pomembno načelo, po katerem morajo biti prejemi in izdatki razčlenjeni tako, da omogočajo občinskemu svetu in širši javnosti pregled po virih prihodkov in namenih porabe.

Načelo točnosti proračuna oziroma načelo proračunske stvarnosti določa, da moramo v proračunu načrtovati le tiste izdatke, ki jih bo po realni oceni mogoče uresničiti. Zahteva se torej realno načrtovanje proračunskih prejemkov in izdatkov, da ne bi prihajalo do velikih odstopanj med sprejetim in realiziranim proračunom.

Načelo proračunskega ravnovesja določa, da mora biti proračun uravnotežen med celotnimi prejemki in izdatki, kar je potrebno spoštovati v fazah priprave predloga proračuna, sprejemanja in izvrševanja proračuna med letom ter ob zaključku proračunskega leta.

V skladu z **načelom predhodne potrditve proračuna** občinski proračun pričnemo izvrševati šele, ko ga je sprejel občinski svet.

Načelo javnosti je zelo pomembno načelo, ki zagotavlja, da so javnost, davkoplačevalci in drugi državljani oziroma občani seznanjeni s sprejemanjem in izvajanjem proračuna. To načelo se uresničuje preko medijev, z objavami proračuna, rebalansa in zaključnega računa v Uradnem listu RS, na spletni strani občine, z javnostjo poročil računskega sodišča itd. Občina je tako kot država odgovorna javnosti za pravilno in smotrno porabo proračunskih sredstev.

Načelo periodičnosti proračuna zahteva, da proračun periodično sprejemamo. Proračun je letni akt, ki velja za eno proračunsko leto, ki se v Sloveniji pokriva s koledarskim letom. To načelo pa ne velja za posredne proračunske uporabnike.

Načelo proračunske specializacije je ena izmed najpomembnejših zahtev proračunskega poslovanja, ki proračunske uporabnike omejuje pri porabi sredstev, saj smejo sredstva porabiti le v določenem obsegu, za določen namen in le znotraj določenega obdobja. To načelo velja le delno za posredne proračunske uporabnike.

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti ter uspešnosti zahteva presojo, ali s porabljenimi sredstvi dosegamo najboljši učinek in ali bi bilo mogoče doseči enak učinek z manjšimi sredstvi. Gre za razmerje med koristnostjo in stroški, in sicer načelo gospodarnosti pomeni doseganje danega učinka z minimalnim obsegom sredstev, načelo učinkovitosti pa zahteva učinkovito uporabo danih sredstev za doseg maksimalnih učinkov. Uspešno pa smo poslovali, če dosežemo cilje, ki smo jih načrtovali s porabo sredstev za določen namen.

Načelo celovitega pokrivanja določa, da vsi prejemki služijo za pokrivanje vseh izdatkov. S tem želimo onemogočiti neposredno in samodejno vezanje določenih prejemkov proračuna na določene izdatke in s tem onemogočiti, da bi bil le določen neposredni proračunski uporabnik upravičen do določenih namenskih prejemkov proračuna, ki so že vnaprej rezervirani za ta namen. Z dosledno izpeljavo tega načela ohranjamo pravico občinskega sveta, da odloča o vseh prejemkih in izdatkih proračuna, ne da bi bili določeni prejemki proračuna rezervirani. Odstopanja od tega načela lahko določi občinski odlok, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto.

Načelo ne velja za posredne proračunske uporabnike, ki imajo večino prejemkov namenskih, vezanih na točno določene aktivnosti.

Načelo denarnega toka (plačne realizacije) je določeno v Zakonu o računovodstvu in pomeni, da lahko občina razpolaga le s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v proračun do konca tekočega leta. Med prejemke in izdatke proračuna tekočega leta štejejemo tista vplačila in izplačila proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta.

5.3.3 Priprava in sprejem občinskega proračuna

Priprava in postopek sprejemanja občinskega proračuna sta določena v Zakonu o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: ZJF) in poslovniku občinskega sveta. Za razliko od državnega proračuna po trenutno veljavnem ZJF sprejem dveletnega proračuna za občine ni obvezen, imajo pa to možnost, če se zanjo odločijo.

Občine pri pripravi proračuna upoštevajo proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov, ki ga vsako leto pripravi Ministrstvo za finance, poleg tega tudi temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo državnega proračuna, o katerih jih obvesti Ministrstvo za finance.

Predlagatelj proračuna občine je župan, ki mora predložiti občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami za prihodnje leto,
- program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja z obrazložitvami,¹⁰
- predloge finančnih načrtov javnih skladov in agencij za prihodnje leto, katerih ustanovitelj je občina, z obrazložitvami,

⁹ Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 110/2002, 127/2006, 14/2007, 109/2008, 49/2009, 38/2010

¹⁰ Program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja pojasnjuje, kaj namerava občina v prihodnjem letu prodati (seznam finančnega in stvarnega premoženja, ki je predvideno za prodajo, ločeno po kapitalskih naložbah, nepremičninah ter premičninah).

- predloge občinskih predpisov, ki so potrebni za izvršitev občinskega proračuna.

Predlog občinskega proračuna mora župan predložiti občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi predloga državnega proračuna državnemu zboru. S predlogom državnega proračuna namreč določijo obseg finančne izravnave države občinam, kar občinam omogoča določitev obsega izdatkov ter s tem končnega predloga občinskega proračuna. Na seji občinskega sveta župan predstavi predlog proračuna, nato se začne razprava. Pripombe in predlogi na predlog proračuna posredujejo županu, ki pripravi predlog proračuna za drugo obravnavo. Župan na seji občinskemu svetu poroča, katere predloge oziroma pripombe je sprejel. Člani občinskega sveta lahko vlagajo amandmaje, pri čemer morajo upoštevati načelo proračunskega ravnovesja. O vsakem amandmaju glasujejo in tisti amandma, ki je sprejet, ga mora župan vključiti v proračun. Če župan meni, da je s sprejetimi amandmaji porušeno proračunsko ravnovesje ali da občina ne bi mogla izpolniti zakonskih obveznosti in obveznosti iz že sklenjenih pogodb, naloži občinski upravi, da pripravi predlog za uskladitev. Če predlog uskladitve ni sprejet, ne pride do sprejema proračuna in se mora pripraviti nov predlog proračuna, ki ga sprejemajo po hitrem postopku. Občinski svet sprejme proračun z odlokom o proračunu občine, v katerem morajo biti obvezno opredeljene vsebine, ki jih določa ZJF. Župan občine mora sprejeti odlok o proračunu občine predložiti tudi Ministrstvu za finance.

5.3.4 Mehanizmi za uravnoteženje proračuna

Uravnoteženost med prejemki in izdatki proračuna med letom je pomembna zaradi nemotenega poslovanja občine. Neuravnoteženost lahko nastane zaradi slabega načrtovanja in/ali nepredvidljivih dogodkov, zato obstajajo mehanizmi, ki zagotavljajo nemoteno izvrševanje proračuna in uravnoteženost med prejemki in izdatki proračuna med letom (Korpič-Horvat, 2006):

1. Kvote ter mesečni načrt za izvrševanje proračuna

Kvote in mesečni načrti za izvrševanje proračuna, pa tudi projekcija prejemkov in izdatkov proračuna so inštrumenti, ki služijo za zagotavljanje uravnoveženosti med prejemki in izdatki proračuna ter za smotrno upravljanje z likvidnimi sredstvi proračuna. Neposredni proračunski uporabniki smejo plačevati obveznosti le v kvotah, ki jih za trimesečje ali drugo obdobje neposrednemu uporabniku določi župan. Za finance pristojen organ občinske uprave načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna.

2. Prerazporejanje pravic porabe

Zakon o javnih financah določa prerazporejanje sredstev le ob pogojih in na način, določen v tem zakonu in v odloku občine, ki ureja izvrševanje občinskega proračuna.

Med proračunskim letom se dogaja, da na določenih proračunskih postavkah istega proračunskega uporabnika ostajajo, pri drugih pa primanjkuje sredstev za realizacijo določenega namena. To se dogaja tudi na postavkah različnih proračunskih uporabnikov. V takšnih primerih lahko sredstva prerazporedimo med posamezne proračunske uporabnike ali pa znotraj proračunskih uporabnikov. Pravila prerazporejanja so določena glede na namen v proračunu zagotovljenih sredstev in obseg prerazporeditev. Za prerazporeditve v večjem obsegu je treba predlagati rebalans proračuna.

3. Proračunska rezerva

V občinskem proračunu oblikujejo proračunsko rezervo, ki jo lahko uporabimo za odpravo posledic naravnih nesreč, in sicer: potresa, poplave, zemeljskega plazju, snežnega plazju, visokega snega, močnega vetra, toče, žleda, pozebe, suše, množičnih pojavov nalezljivih človeških, živalskih ali rastlinskih bolezni in drugih nesreč, ki jih povzročajo naravne sile in ekološke nesreče.

4. Splošna proračunska rezervacija

Del proračunskih sredstev občine ne razporedimo vnaprej, temveč jih rezerviramo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso

zagotovljena sredstva ali niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sredstva ne smejo presežati 2 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. O uporabi teh sredstev odloča župan.

5. Začasno zadržanje izvrševanja proračuna

Če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna, lahko župan na predlog za finance pristojne službe v občinski upravi največ za 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov. Z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja, ki se morajo enakomerno nanašati na vse neposredne proračunske uporabnike, lahko župan:

- ustavi prevzemanje obveznosti,
- predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil,
- ustavi prerazporejanje proračunskih sredstev, potrebno zaradi prevzemanja obveznosti, in
- določi, da morajo neposredni proračunski uporabniki pridobiti za sklenitev pogodbe predhodno soglasje za finance pristojnega organa občinske uprave.

Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna le-ta ne more uravnovesiti, je potrebno predlagati rebalans proračuna.

6. Rebalans proračuna

Z rebalansom, ki ga na županov predlog sprejme občinski svet, prejemke in izdatke proračuna ponovno uravnovesimo. Rebalans proračuna je akt občine o spremembi proračuna med proračunskim letom. Predlagamo ga, če ocenimo, da bo nastopilo trajnejše neskladje med prejemki in izdatki pri izvrševanju proračuna.

5.3.5 Uporabniki občinskega proračuna

Uporabnike občinskega proračuna ločimo na neposredne in posredne.

Neposredni uporabniki so:

- občinski svet,
- nadzorni odbor,
- župan,
- občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave (oddelki, uradi, režijski obrat) in
- vsi ožji deli občin, določeni s statutom občine.

Posredni uporabniki so pravne osebe:

- ki so organizirane v pravno-organizacijski obliki javni zavod, javna agencija ali javni sklad,
- katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine,
- ki izvajajo negospodarsko javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi izvajamo javne funkcije in
- ki sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskih proračunov, ZZS ali ZPIZ in drugih virov.

Za financiranje posrednih proračunskih uporabnikov je torej značilno, da sredstva za delovanje pridobivajo posredno, od neposrednih proračunskih uporabnikov. Za ta namen sestavijo finančni načrt, ki ga mora potrditi neposredni proračunski uporabnik in na podlagi katerega neposredni in posredni proračunski uporabnik skleneta pogodbo o financiranju, na podlagi katere neposredni proračunski uporabnik posrednemu zagotavlja sredstva.

6 PRISTOJNOSTI IN FINANCIRANJE POKRAJIN

Osnutek *Evropske listine regionalne samouprave*, ki temelji na istih načelih kot *Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)*, določa, naj bi regionalne oblasti imele demokratične organe odločanja ter visoko stopnjo avtonomije glede svojih nalog, načinov in sredstev za njihovo uresničevanje in potrebna finančna sredstva. Regionalna samouprava je pravica regije, da upravlja v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten del zadev splošnega interesa, še zlasti z namenom, da podpira regionalni trajnostni razvoj.

Načelo subsidiarnosti ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije idr.

Osnutek listine ne navaja konkretnih pristojnosti regij, pač pa zahteva, da so pristojnosti regij priznane ali določene v ustavi ter v državnih in regionalnih predpisih. Regije morajo imeti tudi svoje finance, ki so sorazmerne njihovim pristojnostim in jim omogočajo učinkovito uresničevanje teh pristojnosti. Vse države si prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočila potrebne finančne in človeške vire za čim bolj kakovostne javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Pomembnost teritorija je povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik.

6.1 Pristojnosti pokrajin

Pristojnosti med državo in lokalno samoupravo niso nikdar razdeljene dokončno, saj je razmerje med njima v stalni dinamiki. Pristojnosti iz različnih razlogov stalno prehajajo z enega sistema na drugega.

Pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti so lahko:

- izključne,
- deljene,
- obvezne ali prostovoljne,
- lahko jih uresničujemo neposredno ali posredno.

Formula delitve pristojnosti daje najnižji ravni vse, kar ne more biti boljše in učinkovitejše uresničevano na ravni, ki je neposredno nad njo. Prednost mora biti dana občinski ravni, ki mora biti zavarovana tudi pred kakršnokoli poddržavno (regionalno) centralizacijo.

Sprejete ustavne spremembe na področju lokalne samouprave (2006) naj bi omogočile, da bomo tudi v Sloveniji – po dolgih letih strokovnih in političnih razprav – prišli do dvoravske lokalne samouprave, ki močno prevladuje v veliki večini evropskih držav. Slovenija je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi. Ustava zdaj jasno definira pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti, ki jih ustanovi država z zakonom za opravljanje lokalnih javnih zadev širšega pomena in zadev regionalnega pomena; pokrajina pa lahko opravlja tudi določene prenesene naloge državne uprave.

Sprejete ustavne določbe so podlaga za oblikovanje zakonov, ki bodo omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Okvir oziroma področja nalog pokrajin lahko določi zakon o pokrajinah, večina izvirnih pristojnosti pa naj bi bila določena s spremembami obstoječe področne zakonodaje.

Številni menijo, da bi kazalo razmisliti o »postopnosti« izgrajevanja pokrajin. V začetku delovanja naj bi se pokrajine osredotočile na naloge razvojnega pomena; ko bi se utrdile, pa bi nanje prenesle še druge naloge in pristojnosti. Po mnenju Službe Vlade RS za zakonodajo je »problem predvsem v tem, da se tako veliko število nalog naenkrat prenaša na subjekte, ki jih še ni, pač pa se bodo rodile na isti dan, ko bodo morali naenkrat prevzeti breme nalog iz vseh 50-ih zakonov, ki jih vsebuje predlog

zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin. Veliko bolj zanesljivo bi stekla ta reorganizacija z uvedbo pokrajin s postopnim prevzemanjem nalog od države – v skladu z oblikovanjem in usposabljanjem njihove predstavniške in upravne strukture. Problem eventualnega prenašanja državnih nalog v njihovo preneseno pristojnost pa bi morali preložiti za daljši čas.«¹¹

Služba za zakonodajo je tudi upravičeno opozorila predlagatelja, da je opaziti tendenco omejevanja prenesenih pristojnosti v izvorno pristojnost pokrajin, kar izraža po eni strani nerazumevanje pojma lokalne samouprave, po drugi strani pa še posebej pomena prenosa nalog v izvorno pristojnost pokrajin. Na nekaterih področjih si ministrstva pridružujejo pravice soglasja ali potrditve k določenim aktom pokrajinskih organov. To je v nasprotju z doktrino lokalne samouprave in z MELLs. Ugotovljeno je tudi, da predvidenim prenosom številnih nalog na pokrajine ne sledijo hkratni prenosi finančnih sredstev za njihovo izvajanje (načelo koneksitete).

6.2 Financiranje pokrajin

Predlog zakona o financiranju pokrajin, ki je bil tako kot druga pokrajinska zakonodaja umaknjen iz zakonodajne procedure, je nosil iste hibe kot zakon o financiranju občin. Svet Evrope zahteva, da je treba v ustavi ali v zakonodaji uvesti obveznost držav, da štejejo za sveto načelo hkratnega financiranja, in zagotoviti, da ekvivalentno financiranje spremlja vsak nov prenos obveznosti države na lokalne oblasti. Krepitev pravice lokalnih oblasti do lastnih sredstev po mnenju Sveta Evrope v praksi pogosto ignorirajo. Uvesti bi morali obveznosti držav, da zagotovijo, da bistveni del virov lokalnih oblasti izhaja iz njihovih lastnih davkov in taks. Prenosi, ki jih lokalne skupnosti dobijo od države ali od drugih javnih in zasebnih teles, niso lastna sredstva lokalnih skupnosti.

¹¹ Vlaj, S., Pristojnosti, financiranje in velikost bodočih pokrajin v ČaSOSpis – časopis Skupnosti občin Slovenije, št. 68/69, jesen 2009

Mednarodne primerjave pokažejo, da je ureditev financiranja lokalnih skupnosti v drugih državah predvsem odvisna od določitve statusa ravni, nižjih od državne, v skladu z ustavami in zakoni v teh državah. Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim skupnostim določata ustava in zakon. Načeloma se lokalna raven financira iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz državnega proračuna in iz zadolževanja. V načelu naj bi tekočo porabo lokalne ravni financirali iz realnih virov, zadolževanje pa omogočali le za naložbeno porabo, ki bo z donosi povečala tekočo porabo. Pri davkih obstaja možnost predpisovanja lastnih davkov v obliki samostojnih davčnih virov ali možnost predpisovanja dodatnih zneskov na že odmerjene davke ter delitev posameznih davčnih virov med državno in lokalno ravno. Kot lokalna davka sta uveljavljena predvsem davek od premoženja in zemljiški davek. Zaradi izravnave med fiskalnimi zmožnostmi posameznih lokalnih enot in ravno storitev, ki naj bi bila v načelu dostopna vsem prebivalcem ne glede na to, kje prebivajo, se tem enotam dodajajo sredstva iz državnega proračuna v načelu na dva načina: s splošnimi dotacijami (nenamenska dotacija) ali s posebnimi dotacijami (za posamezne namene).

Ob uvedbi pokrajin mora biti jasno opredeljeno tudi premoženje, s katerim bodo razpolagale pri izvajanju svojih pristojnosti. Brez natančne evidence premoženja, s katerim razpolagajo, in brez urejenih premoženjsko pravnih razmerij pri upravljanju s tem premoženjem pokrajinski organi ne bodo imeli osnove za sprejemanje učinkovitih ukrepov upravljanja s tem premoženjem.

Predlagani sistem financiranja zagotavlja pokrajinam vnaprej predviden znesek dohodkov, ki ustrezajo njihovim pristojnostim in jim omogočajo izvajanje lastne politike. Viri so raznovrstni in prilagodljivi, tako da je zagotovljeno njihovo prilagajanje stroškom financiranja njihovih pristojnosti in splošnemu gospodarskemu razvoju. Sistem zagotavlja, da pokrajine financirajo naloge iz izvirne pristojnosti predvsem z lastnimi prihodki, s katerimi lahko samostojno razpolagajo. Deleži pokrajin v davkih bodo določeni s področnimi zakoni. Ti prihodki – deljeni davki predstavljajo lastni vir prihodkov. Zagotovljeni so ustrezni postopki za posvetovanje pokrajin o pravilih porazdelitve davčnih virov. Uveden je mehanizem finančne izravnave, ki upošteva

potencialne vire prihodkov in naloge pokrajin s ciljem prepustiti jim dovolj visok prihodek za financiranje razvojnih nalog in investicij. Pokrajine imajo v skladu z zakonskimi mejami dostop do kapitalskega trga, kjer se lahko zadolžujejo za financiranje investicij, če izkažejo sposobnost vračanja posojil iz lastnih prihodkov.

Predlog zakona kot vire financiranja določa plačila za storitve javnih služb, koncesnine, okoljske dajatve, prihodke od premoženja, dodatna sredstva države in skladov EU, zadolževanje in deleže davkov, določene z zakoni, ki te davke urejajo. Prihodki iz z zakonom določenih deležev davkov so namenjeni za financiranje primerne porabe pokrajine, v katero so zajete naloge zagotavljanja z zakonom določenih decentraliziranih dejavnosti. Predlog zakona ureja zadolževanje pokrajin le glede dovoljenega obsega dolgoročnega zadolževanja za investicije. Drugače kot za občine je v zakonu urejeno odločanje o zadolževanju v okviru dovoljenega obsega. Za to zadolževanje ni predpisano soglasje finančnega ministra.

Financiranje nalog iz izvorne pristojnosti pokrajine temelji na podatkih o dejanskih odhodkih pokrajinskih proračunov, ugotovitvi povprečnih stroškov pokrajin za financiranje njihovih nalog in ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje teh nalog na prebivalca v državi ter na izračunu primerne porabe posamezne pokrajine. Za izračun primerne porabe pokrajine upoštevamo:

- skupno število prebivalcev s stalnim prebivališčem v pokrajini,
- število prebivalcev med 15. in 24. letom,
- število prebivalcev, starejših od 65 let,
- površina pokrajine,
- indeks razvitosti pokrajine.

Izračun primerne porabe temelji na izračunu povprečnine. To je primeren obseg sredstev za financiranje nalog pokrajin na prebivalca v državi, ki ga ugotavljamo v skladu z metodologijo za izračun primerne obsega odhodkov pokrajinskega proračuna za naloge na posameznih področjih in metodologijo za izračun povprečnine, ki ju z uredbo določi slovenska vlada. Pri izračunu upoštevamo podatke o odhodkih za pretekli dve leti in o letni stopnji inflacije.

Predlog zakona določa tudi predmet, pravne podlage in merila za sofinanciranje nalog, programov in investicij pokrajin. Sofinanciranje iz državnega proračuna sledi načelom širše javne koristi in spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

V predlogu zakona je posebej urejeno tudi financiranje prenesenih nalog. Gre za posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih država z zakonom prenese pokrajinam v opravljanje. Za te naloge država zagotavlja financiranje. V skladu z načrtovanim obsegom prenesenih nalog, predvsem upravnih nalog iz državne pristojnosti, določa predlog zakona merila in postopek za ugotovitev obsega financiranja prenesenih nalog pokrajin ter ugotovitev skupne višine sredstev, deleža posamezne pokrajine ter način zagotovitve sredstev pokrajini.

Finančne posledice predlaganega zakona so ugotovljene kot zmanjšanje prihodkov državnega proračuna, ker je s *Predlogom zakona o financiranju pokrajin* za prva štiri leta delovanja pokrajin predvideno prehodno obdobje. V tem obdobju bodo pokrajine financirali s prihodki od dohodnine, ki jo bodo vplačali zavezanci na njihovem območju v predpreteklem letu, če to ne bo zadostovalo, pa še iz finančne izravnave. Za prvo leto je ocenjeno zmanjšanje prihodkov državnega proračuna v višini 91.533.476,00 evrov ali 4 odstotke ocenjene dohodnine za leto 2009, za drugo leto pa v višini 137.300.214,00 evrov ali 6 odstotkov ocenjene dohodnine za leto 2009.

Predvideno zmanjšanje odhodkov državnega proračuna za prvo leto dela pokrajin bo ocenjeno na podlagi nalog, ki jih bodo pokrajine začele opravljati v skladu s predhodnimi določbami zakona o pokrajinah s prvim dnem prvega proračunskega leta, ki bo sledilo letu, v katerem bodo izvoljeni prvi pokrajinski sveti.

7 PREGLED ZAKONSKIH IN PODZAKONSKIH PREDPISOV, KI VEČAJO OBVEZNOSTI OBČIN ALI NANJE PRENAŠAJO NOVE NALOGE

Vlada Republike Slovenije in njena ministrstva sprejemajo zakonske in podzakonske predpise, s katerimi še naprej večajo obveznosti občin, ki se kažejo ne samo na finančnem, temveč tudi na administrativnem in proceduralnem področju.

Zakon o financiranju občin v drugem odstavku 11. člena pravi, da mora vlada pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor z reprezentativnimi združenji skleniti dogovor, s katerim določimo povprečne stroške za financiranje nalog občin, ki so v členu določeni, in na novo določenih nalog občin, ki jih bodo občine začele opravljati v naslednjem proračunskem letu. Ta člen prinaša rešitev, ki omogoča reprezentativnim združenjem nekaj vpliva pri določanju vsakokratne višine povprečnine za občine, vendar pa se je izkazalo, da zakon uporablja terminologijo »nove naloge občin v nekem časovnem obdobju«, kar pa naj ne bi vključevalo vseh tistih obveznosti, ki se spreminjajo in večajo. Te pa lahko v nekem časovnem obdobju pomenijo večjo in bistveno bolj pogosto obremenitev občin kot pa nove naloge. Tu imamo v mislih na primer večanje obveznosti na področju predšolske vzgoje v primeru uveljavitve brezplačnega vrtca za drugega in vsakega naslednjega otroka, pri čemer ne gre za novo nalogo, temveč za večanje pristojnosti, ki jih občine že opravljajo. V intenzivnih pogajanjih je bilo »priznanih« 32 zakonskih in podzakonskih predpisov, ki naj bi uvajali nove naloge ali večali že obstoječe obveznosti občin. Seveda pa ministrstva ne priznavajo oziroma ne pristajajo na trditve reprezentativnih združenj, da so s svojimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi večali finančne obveznosti občin. Da bodo ministrstva težko priznala, da so v preteklem obdobju večale obveznosti občin ali celo uvajale nove naloge, je postalo očitno šele takrat, ko je bilo dano navodilo, da bodo morala ministrstva v takšnih primerih obvezno pripraviti izračune finančnih posledic in sama zagotoviti potrebna dodatna sredstva.

Zgoraj omenjeni člen, ki je za občine izjemnega pomena, pa se po sprejemu novele Zakona o financiranju občin pravzaprav še ni upošteval.

Rast stroškov za izvajanje zakonskih nalog občin je bistveno višja od izhodišč rasti javne porabe. Višina povprečnine ne krije tekočih stroškov za delovanje zakonskih nalog občin. Občine imajo bistveno višje tekoče izdatke za izvajanje zakonskih nalog. Pomembno dejstvo, ki zmanjšuje že tako okrnjeno finančno sposobnost občin, je tudi to, da v tekočih stroških občin niso zajeti stroški amortizacije in nujnega investicijskega vzdrževanja javne uprave in družbenih dejavnosti, ki bi zagotavljali izvajanje zakonskih nalog vsaj na ravni ohranjanja doseženega javnega standarda.

Stroški za izvajanje nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi zakonov in so v 11. členu ZFO opredeljeni kot osnova za ugotovitev primerne porabe, bi morali biti realno ovrednoteni in zajeti v celoti.

7.1 Sprejeti novi zakonski in podzakonski akti

7.1.1 Občinsko redarstvo

Razvoj občinskega redarstva v občinah je bil v zadnjih letih zelo dinamičen in dokaj uspešen. Intenzivno se je začel razvijati po letu 1998, ko je bil sprejet *Zakon o varnosti v cestnem prometu (v nadaljevanju: ZVCP)*, in od leta 2004, ko je stopil v veljavo novi *Zakon o varnosti v cestnem prometu (v nadaljevanju: ZVCP-1)* in je prinesel nove pristojnosti in pooblastila občinskim redarjem. Od takrat so se pooblastila in pristojnosti samo še širile oziroma nadgrajevale, zato je to področje dela zelo zaznamovalo delovanje občinske uprave, predvsem na področju prilagajanja sprememb, ki jih je narekovala nova oziroma dopolnjena zakonodaja.

Občinski redar je postal pooblaščen uradna oseba, izhajajoč iz pooblastil, ki jih ima po 14. členu ZVCP-1. Pooblaščen uradna oseba v tem kontekstu pomeni, da izvaja pooblastila, ki so mu dana z zakonom oziroma na lokalni ravni z odlokom.

Dva glavna predpisa, ki dajeta pooblastila občinskemu redarju, in zakon, ki ureja organizacijsko področje dela, so:

- Zakon o varnosti v cestnem prometu (ZVCP-1),
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJVRM-1) in
- Zakon o občinskem redarstvu (ZORed).

Pri opravljanju svojega dela občinski redarji izrekajo globe in opozorila ter izvajajo pooblastila in ukrepe, ki so nanje preneseni z zgoraj navedenimi in drugimi zakoni, ter ukrepe, določene z občinskimi predpisi.

Največja novost je, da so občinski redarji dobili pristojnost izvajanja 113. člena ZVCP-1, ki ureja varstvo cest in okolja. Novost prinaša tudi ZJVRM-1 z novimi pooblastili na področju zagotavljanja reda, saj bodo po novem lahko redarji obravnavali prekrške, ki so v lokalnih skupnostih najbolj moteči, pri čemer bo lahko redar brez predhodne odločbe pristojnega organa zasegel predmete prekrška, to je sredstev za pokanje iz acetilena ali drugih primesi, če pri tem kršitelj povzroči vznemirjanje ali občutek ogroženosti.

Občinski redar ima pri opravljanju nalog naslednja pooblastila:

- opozorilo,
- ustna odredba,
- ugotavljanje istovetnosti,
- varnostni pregled osebe,
- zaseg predmetov,
- zadržanje storilca prekrška ali kaznivega dejanja,
- uporaba fizične sile, sredstev za vklepanje in vezanje ter plinskega razpršilca (prisilna sredstva).

Ker je zakon povečal pooblastila občinskega redarstva, je tudi določil pogoje za opravljanje nalog (usposabljanje, preizkus znanja, izpopolnjevanje, strokovna izobrazba).

Za strokovno, zakonito in učinkovito opravljeno delo mora redar na ustrezno izobraževanje, kjer bo izučen posebnih prijemov in veščin v resnih situacijah, poleg tega pa mora dobro poznati tudi področno zakonodajo. V skladu z Zakonom o občinskem redarstvu mora vsak občinski redar v roku enega leta opraviti trimesečno usposabljanje na Policijski akademiji. Izobraževalni moduli za usposabljanje redarjev so namreč povezani z Nacionalno poklicno kvalifikacijo.

Obveznost lokalnih skupnosti z novim predpisom o redarstvu je tudi sprejetje občinskega programa varnosti in da mora redar imeti posebno uniformo.

7.1.2 Predšolska vzgoja

V Sloveniji je država tista, ki preko zakonov in predpisov določa splošne cilje politike predšolske vzgoje in si na tem področju pušča tudi določeno stopnjo vpliva, medtem ko je ustanoviteljstvo in financiranje v pristojnostih lokalne skupnosti in staršev. Število javnih vrtcev in vključenih otrok v programe predšolske vzgoje je v Sloveniji ves čas naraščalo, največjo rast pa beležimo v zadnjih petih letih, ko je bila zabeležena povprečna rast 2,1 odstotka na leto (Statistične informacije, št. 43, 2007).

a. Oprostitev plačila prispevka staršem za vsakega drugega in naslednjega otroka

Država je z zadnjo spremembo zakonodaje pripeljala določene obveznosti v državni proračun, vendar predvsem v obliki ukrepov, ki so usmerjeni le na določeno skupino prebivalstva. S spremembo *Zakona o vrtcih* je država s 1. septembrom 2008 prevzela plačevanje prispevkov staršev za vsakega drugega in naslednjega otroka, vendar le tistim, ki imajo istočasno v vrtec vključena dva otroka ali več otrok, in sicer ne glede na dohodek družine, iz proračuna občine pa se vrtcem zagotavljajo sredstva v višini

razlike med ceno programov in plačilom staršev. S to spremembo zakonodaje je bil povzročen izjemen pritisk na vrtce v večini občin, še povečan pritisk pa je povzročila povečana rodnost te generacije. To potegne za sabo nujno iskanje rešitev za zagotavljanje zadostnih prostorskih kapacitet, kar seveda pomeni dodatna finančna sredstva.

b. Spremenjena metodologija

Država je spremenila tudi metodologijo za izračun cene programov v vrtcih. Po novem namreč vrtec financiramo po ceni, s tem pa je bila ukinjena možnost financiranja teh po namenih. Financiranje po namenih je namreč omogočilo občinam z večjim številom vrtcev enotno ceno za starše, ne glede na to, v katerem vrtcu imajo starši vključenega otroka. Z novim predpisom pa bi občine z večjim številom vrtcev, torej večjim občinam, imele precejšnje težave ne samo zaradi spremembe modela, ki bi za seboj potegnil nov način dela, nove podatkovne baze in drugo, temveč bi to pomenilo tudi vrnitev na različne cene za starše v občini.

c. Visoko postavljeni prostorski normativi in standardi

S spremembo zakonodaje je na tem področju prišlo do izjemnega povečanja pri programskih stroških, gre pa tudi za povečanje na področju investicijskih sredstev, ki sicer niso predmet pogajanj o višini povprečnine, so pa dano dejstvo, nastalo zaradi zakonskih sprememb, ki jih je brez soglasja občin uveljavila država. Postavljeni so bili visoki normativi in standardi za prostore, kjer se otroci lahko igrajo in gibljejo. Določba 68. člena *Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca* predpisuje minimalno 3m² igralne površine na otroka. Nekatere vrtce, ki so nastali na podlagi drugih normativov, bo potrebno dograjevati, spreminjati in adaptirati. S tem se pojavi problem prostorske stiske, kar za sabo pripelje potrebo po zagotavljanju novih oddelkov, le-to pa nove finančne obremenitve za občine, saj stroški investicij in investicijskega vzdrževanja ne morejo biti sestavni del cene programa.

d. Plače vzgojiteljic

Ceno programov predšolske vzgoje krijejo starši in občina. Kot elementi za oblikovanje cen programov v vrtcih upoštevamo stroške dela, materialnih storitev in živil za otroke. Strošek dela zavzema največji delež med tekočimi stroški za predšolsko vzgojo, zato so tudi cene vrtcev tako visoke. Visoko uvrščen vzgojiteljski kader v plačne razrede je s spremembo zakona o plačnem sistemu javnih uslužbencev povečal stroške, ki jih mora pokrivati občina iz občinskega proračuna.

e. Povečane zahteve do zaposlenih v vrtcih

Spremenjen je bil postopek vpisa, ki so postali vezani na *Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP)*. Zaposleni v vrtcih so tako prisiljeni opravljati izpite iz ZUP-a, občine pa dolžne ta izobraževanja plačevati.

7.1.3 Sprememba organiziranja in financiranja vrtcev in šol

Zakon o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja je bil 27. julija 2009 spremenjen v delu, ki se nanaša na sestavo sveta vzgojno-izobraževalnega zavoda. Po novem sestavljajo svet vrtca ali šole trije predstavniki ustanovitelja (občine), pet predstavnikov delavcev in trije predstavniki staršev. Svet javne poklicne oziroma strokovne šole, gimnazije in javnega dijaškega doma pa sestavljajo trije predstavniki ustanovitelja (občine), pet predstavnikov delavcev, trije predstavniki staršev in dva predstavnika dijakov.

S tem so spremenjena temeljna razmerja med akterji, ki s vpeti v upravljanje zavodov.

To so predstavniki:

- zaposlenih,
- občin in
- staršev.

Ta sprememba zmanjšuje pristojnost občinam, ki je ustanoviteljica in lastnica zavoda, hkrati nosi tudi odgovornost za obveznosti zavoda in ga financira, odločanje pa je v

pretežni meri prepuščeno vsem tistim, ki so deležni tovrstnega financiranja. S tega vidika je seveda za občine nesprejemljivo, da imajo pravico in dolžnost ustanovljati javne zavode, pri čemer zagotavljajo finančna sredstva za investicije, programe in druge z zakonom določene namene, na upravljanje pa tako v primeru šol kot tudi vrtcev ne morejo vplivati v takšni meri, kot to velja za upravljanje v drugih primerih lastništva.

7.1.4 Prevoz otrok v šolo

Zakon o osnovni šoli v 56. členu predpisuje brezplačne prevoze učencev, če je njihovo prebivališče oddaljeno več kot štiri kilometre od osnovne šole, kar si pa občine različno razlagajo in ima to za posledico tudi različno obračunavanje stroškov prevoza učencev. Narekuje namreč, da se o načinu brezplačnega prevoza šola dogovori s starši in lokalno skupnostjo. S tem ko zakon dopušča možnost dogovora, mnogim občinam prinaša nemalo težav. Vprašanje, ki se pri tem poraja, je, kako ravnati, ko zakon narekuje brezplačen prevoz vsem prvošolčkom. Ali je to ena vožnja zjutraj od doma do šole in po pouku od šole do doma ali sta to dve vožnji zjutraj in dve po pouku v primeru, ko se starši vračajo domov. Če bi občine dosledno sledile temu določilu, bi to zanje predstavljalo ogromen strošek kot tudi velik organizacijski zalogaj. Smiselno bi bilo, da bi se to določilo spremenilo tako, da ga bodo lahko občine dejansko uresničevale. Pri tem ne smemo pozabiti na Zakon o varnosti v cestnem prometu, ki nalaga obvezno spremstvo otrok v šolo, mlajših od sedem let. Občine so se tako znašle pred zahtevno nalogo, saj z uvedbo devetletke obiskujejo šolo že šestletni otroci. Prav tako je potrebno opozoriti, da sveti za preventivo in varnost v cestnem prometu, ki imajo možnost določiti, da so neke poti (ne)varne ali ne, skoraj nikoli poti ne opredelijo kot nenevarne, saj običajno člani teh svetov ne želijo prevzeti (težke) odgovornosti, ko bi in če bi prišlo do nepredvidenih težav na poti v ali iz šole.

Drug problem pa predstavljajo otroci s posebnimi potrebami, ki imajo prav tako pravico do brezplačnega prevoza, in to ne glede na oddaljenost, ter tisti otroci, ki so vključeni v socialnovarstvene zavode, ki pa niso podvrženi osnovnošolski zakonodaji.

Prav tako se pojavlja dilema v zvezi z ureditvijo, ki izhaja iz tretjega odstavka 56. člena, ki govori o povračilu stroškov prevoza učencem, ki obiskujejo osnovno šolo izven šolskega okoliša, saj ta v osnovi nalaga občinam kritje stroškov prevoza v enakem obsegu, kot bi učencu pripadala, če bi obiskoval osnovno šolo v šolskem okolišu, v katerem prebiva. Navedena določba je sporna v primeru, ko učenec obiskuje osnovno šolo izven šolskega okoliša, ki pa mu je po oddaljenosti bližja kot matična šola. V tem primeru bodo morale občine kriti učencu pot do matične šole, pa čeprav mu je šola, ki jo obiskuje, bližja.

7.1.5 Sofinanciranje javnih kulturnih zavodov

Poskus države, da na občine prenese financiranje tistih javnih kulturnih zavodov, ki so jih sicer ustanovile občine, vendar jih že več kot dve desetletji v polnem ali pretežnem delu financirajo iz državnega proračuna, sega nazaj vse do leta 1999 in 2000. Ustavno sodišče je takrat razveljavilo dva zakonska poskusa prenosa nalog z države na občine, saj takšen prenos brez predhodnega soglasja občin ni bil v skladu z Ustavo RS. Leta 2004 je bil spremenjen drugi odstavek 140. člena ustave, tako da za prenos nalog z države na občine ni več potrebno predhodno soglasje občin, vendar pa mora država še vedno zagotavljati potrebna sredstva za izvajanje prenesenih nalog.

1. marca 2008 je začel veljati novi *Zakon o varstvu kulturne dediščine*, ki je uvedel nov sistem državno-občinskega sofinanciranja muzejev in galerij. Po tem sistemu morajo občine prevzeti dodatne finančne obveznosti, in sicer najmanj v višini 20 odstotkov vseh stroškov delovanja teh institucij. Velja poudariti, da občine niso sodelovale pri vsebinskem oblikovanju uzakonjenega sistema sofinanciranja, tako da za leto 2009 sploh niso imele predvidenih sredstev v ta namen. Poleg tega je nekdanji minister za kulturo dokaj pozno, šele 19. novembra 2008, sprejel pravilnik, ki je operativna podlaga za prehod na novi sistem sofinanciranja, tako da občinam ni bil omogočen razumni rok za načrtovanje dodatnih finančnih obveznosti. Ker je država zamujala s pripravo podzakonskega akta in izvedbo razpisnega postopka, je Državni

zbor RS 16. decembra 2008 sprejel zakonsko novelo, s katero je bil zakonski rok za prehod na novi sistem sofinanciranja prestavljen na 1. januar 2010.

Sofinanciranje muzejev in galerij v letu 2010 je potekalo v skladu z javnim razpisom, ki ga je Ministrstvo za kulturo objavilo 27. marca 2009. Šele konec januarja 2010 je ministrstvo posredovalo pooblaščenim občinskim muzejem in občinam ustanoviteljicam le-teh tripartitne pogodbe, ki so jih nekatere občine podpisale, medtem ko so bile za večino občin nesprejemljive v predlagani obliki. Šlo je predvsem za to, da sredstva, ki naj bi jih za muzeje zagotovile občine, niso bila usklajena z dejanskimi zneski v občinskih proračunih. Poleg tega predlog ministrstva ni upošteval, da so občinska sredstva namenjena za konkretne dejavnosti in projekte. S predlaganimi pogodbami so bile torej občine izključene iz tistega dela razpisnega postopka, ki se nanaša na vsebinsko in finančno usklajevanje pogodbenih strani, s tem pa tudi postavljene v podrejeni položaj. Naposled so se na podlagi argumentov enajstih občin, ki so vztrajale pri svojem stališču, da je potrebno pogodbe uskladiti z dejanskim stanjem in proračunskimi možnostmi, z ministrstvom le uskladili.

7.1.6 Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje občanov

Država je s spremembo *Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju* občinam naložila nove naloge, pri čemer se je povečal nabor zavarovancev, kar posledično pomeni več finančnih sredstev za ta namen, prav tako pa so se povečale obveznosti občin s postopki, saj občine ne razpolagajo z ustreznimi sredstvi in orodji ter strokovno usposobljenim kadrom za izpeljavo postopkov glede na izjemno povečan obseg dela. S tem je ogrožena finančna sposobnost občin, saj dodatna finančna sredstva s strani države za to niso bila priskrbljena, je pa samo financiranje obveznega zdravstvenega zavarovanja obveznost občin.

Sprememba 21. točke 15. člena prinaša občinam zelo velike finančne obremenitve. Ta je do sprejetja zakona določala, da občine zavarujejo vse tiste državljane Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki niso zavarovani iz

drugega naslova. Torej poleg ljudi brez sredstev oziroma dohodkov, kot je to veljalo do sprejetja sprememb in dopolnitev zakona, bi občina v skladu s spremembami in dopolnitvami obvezno zdravstveno zavarovala tudi tiste, ki imajo »nekaj« dohodkov. Iz navedenega izhaja, da bo zavarovancev še več, kot jih je bilo do sprejetja sprememb in dopolnitev, ugotovitveni postopek pa naj bi vodila občina.

Prav tako je zakon občinam naložil nove obveznosti z obveznim zdravstvenim zavarovanjem otrok do 18. leta starosti, ki se šolajo in niso zavarovani kot družinski člani, ker njihovi starši ne skrbijo za njih oziroma njihovi starši ne izpolnjujejo pogojev za obvezno zdravstveno zavarovanje. Nedefinirano in nejasno ostaja, kdo so tisti straši, ki ne izpolnjujejo pogojev za obvezno zdravstveno zavarovanje. Pri tem tudi ne gre prezreti pravice do zavarovanja za študente, starejše od 26 let. Slednji so do sprememb in dopolnitev lahko bili zavarovani po starših, spremembe in dopolnitve zakona pa to kategorijo oziroma možnost izključujejo. S tem je na proračune lokalnih skupnosti prenesena še ena dodatna finančna obveznost.

Nadalje je bil v škodo občin sprejet tudi *Pravilnik o merilih za ugotavljanje dohodkov, prihrankov in premoženja občanov* za prijavo v obvezno zdravstveno zavarovanje, ki je pogoj za izvajanje novele omenjenega zakona. Občine namreč nimajo dovoljenih vpogledov v določene evidence, so brez ustrezne računalniške in programske podpore. Brez tega se izredno podaljša reševanje tovrstnih postopkov in obseg dela, okrni pa se tudi racionalizacija delovnih procesov. S takšno ureditvijo država ob zdravstveni zavarovalnici in ob centrih za socialno delo ohranja in celo širi obveznosti občin na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja.

7.1.7 Socialnovarstvene storitve

Lokalne skupnosti so po *Zakonu o socialnem varstvu* dolžne plačevati stroške storitev v zavodih za odrasle, kadar je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila. O oprostitvi plačila na zahtevo upravičenca do socialno varstvene storitve odloči center za socialno delo, metodologijo za oblikovanje cen storitev pa

predpiše minister, pristojen za socialno varstvo. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve daje tudi soglasje k cenam storitve.

Ne glede na to, da zneski predstavljajo za proračun velik strošek, občine svoje obveznosti izvršujejo in plačujejo storitve institucionalnega varstva v višini oprostitve plačila na podlagi odločbe centra za socialno delo. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve potrjuje izvajalcem nove, višje cene, obveznost plačila – sofinanciranja pa prelaga na občine, ki pri tem nimajo ne besede ne vpliva.

Poleg tega se je Vlada Republike Slovenije odločila, da za program pomoči na domu iz državnega proračuna ne bo namenila nobenih sredstev več. Občine so bile namreč v juniju 2011 z dopisom Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve seznanjene, da se bo z julijem 2011 začel zaključevati program subvencioniranih zaposlitev za izvajanje pomoči na domu v okviru aktivne politike zaposlovanja. Subvencije iz naslova aktivne politike zaposlovanja so bile pomembna pomoč pri pokrivanju stroškov posameznikov in posameznic, ki storitev pomoči na domu potrebujejo, še posebej v času gospodarske krize ter osebnih in finančnih stisk občank in občanov.

Da ne gre za velike zneske, ki jih država tudi včasih gospodarske in finančne krize ne bi zmogla, kaže podatek, da je država v letu 2009 za subvencioniranje aktivne politike zaposlovanja na področju pomoči na domu namenila le 1.899.000 EUR. To je v povprečju pomenilo, da je v ceni storitve država zagotavljala okoli 12 odstotkov. Občine bi morale v skladu z zakonom storitev pomoči na domu financirati v višini 50 odstotkov večinsko pa je znesek občinskega sofinanciranja višji. Da bi bila ta storitev še naprej dostopna in posledično cena za uporabnika enaka, bi bilo potrebno v občinah zagotoviti dodatna sredstva.

To za občine pomeni dodatna sredstva, ki pa jih zagotovo niso sposobne zagotoviti. Posledica tega bo, da bodo morali razliko zaradi izpada državnega sofinanciranja pokriti uporabniki sami, kar pa je za mnoge od njih vprašanje odločanja med imeti to storitev ali ne, čeprav jo nujno potrebujejo.

7.1.8 Financiranje Rdečega križa Slovenije

V predlogu *Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Rdečem križu Slovenije* je bil v lanskem letu predviden prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine ter s tem dodatne finančne obremenitve občinskih proračunov.

Tretji odstavek 27. člena Zakona o Rdečem križu Slovenije (v nadaljevanju: ZRKS) je doslej občinam omogočal, da lahko zagotavljajo sredstva za tiste dejavnosti lokalnih organizacij Rdečega križa, ki jih ne zagotavlja Republika Slovenija.

Z novim, tretjim odstavkom je bila predlagana ureditev, po kateri bodo občine zagotavljale sredstva za programe in dejavnosti, ki jih izvajajo v javnem interesu območna združenja Rdečega križa Slovenije kot lokalne organizacije na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, zdravstva, socialnega varstva in humanitarnih dejavnosti na območju posamezne občine v skladu z letnimi programi. V četrtem odstavku je bila predlagana ureditev, po kateri občine za letne programe območnih združenj RK namenjajo najmanj 0,25 odstotka sredstev od ugotovljenega obsega primerne porabe po predpisih o financiranju občin za proračunsko leto, za katerega se sprejema proračun. Nadalje je bila v petem odstavku predlagana ureditev, po kateri bodo občine, ki ne bodo sklenile pogodb za izvajanje letnih programov, prispevale sredstva v višini 0,30 odstotka od ugotovljenega obsega primerne porabe po predpisih o financiranju občin za proračunsko leto, za katero se sprejema proračun.

Iz navedenega predloga očitno izhaja, da na lokalne skupnosti prenašajo dodatne finančne obveznosti iz državne pristojnosti, s tem pa se krši tudi 140. člen Ustave RS, ki določa, da lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Glede na to, da je dosedanja ureditev določala, da iz svojega proračuna sredstva za naloge, ki jih RK Slovenije opravlja kot javna pooblastila, zagotavlja Republika Slovenija, gre za očiten prenos nalog iz državne pristojnosti.

Povprečnina za leto 2010 je bila določena na podlagi dogovora vlade in reprezentativnih združenj občin ter ne zajema finančnih obveznosti, predvidenih s predlogom zakona o RK, saj je bilo 08. oktobra 2010 sprejeto, da občine z območnimi organizacijami RK Slovenije sklenejo neposredne pogodbe za sofinanciranje delovanja območnih organizacij RK Slovenije in njihovih specifičnih programov lokalnega pomena na podlagi dogovorjenih letnih programov.

7.1.9 Sprejemanje občinskih prostorskih načrtov (OPN)

Večina slovenskih občin že vrsto let pripravlja novo generacijo prostorskih dokumentov, vendar zaradi nenehnega spreminjanja zakonov, pravilnikov, uredb, navodil in neusklajenih dejstev na ravni državnih institucij se sprva določeni roki (15. november 2009) nenehno podaljšujejo.

a. Vodno gospodarstvo

V smernicah MOP – ARSO – sektorja za vode so zapisane zahteve, da je treba za območje celotne občine izdelati hidrološke analize. Dne 19. septembra 2008 je bila sprejeta Uredba o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ki opredeljuje, da če posegamo na poplavno območje, je potrebno najprej izdelati karto nevarnosti zaradi poplavne ogroženosti, kjer evidentiramo sedanje stanje. Skladno z omenjeno uredbo naj bi bila država dolžna zagotoviti karte nevarnosti, vendar le-ta kart ne izdeluje. Gre za zelo obsežne projekte, ki bodo trajali več let, tako je za občine edina rešitev, da sama poskrbi za tovrstne karte, kar pa posledično pomeni dodatna sredstva, čas, kadre in večje stroške za občine.

b. Naravne in druge nesreče

Občine so zaradi lege v alpskem in predalpskem prostoru vedno bolj ogrožene zaradi škod ob zemeljskih plazovih, ki ob sanaciji zahtevajo dodatne aktivnosti in

nepredvidena finančna sredstva. Na podlagi *Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami* so občine dolžne izdelati oceno ogroženosti pred nesrečami, med drugimi tudi oceno pred plazovi, ki je sestavni del prostorskega akta.

Stroški za izdelavo kart in ocen ogroženosti znašajo okvirno 20.000 do 40.000 EUR za eno občino.

c. Kmetijska zemljišča

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v smernicah pa tudi s *Pravilnikom o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor* na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij dalo zahtevo za izdelavo elaboratov, v katerih naj bi vse posege, večje od 50 m², posebej utemeljili tudi z vidika vplivov na kmetijske površine in kmetijstvo kot dejavnost ter za vse posege nad 5000 m² zahteva obravnavo variantnih rešitev. Ob pomanjkanju ustreznega kadra lahko pričakujemo časovne zamude, seveda pa za oboje tudi povečanje stroškov, ki jih občine namenjajo pripravi OPN.

d. Tehnična pravila

Tehnična pravila za pripravo OPN v digitalni obliki so bila na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) objavljena 06. oktobra 2008, to je leto in pol po sprejetju *Zakona o prostorskem načrtovanju* in leto dni po sprejetju *Pravilnika o OPN*. Takrat so bile mnoge občine sredi postopkov sprejemanja OPN, veliko dela je bilo že opravljenega skladno z dotedano prakso in zakonodajo. Tehnična pravila, ki imajo v osnovi zelo pozitiven namen tehničnega poenotenja prostorskih aktov, pa prinašajo resne nove zahteve. Sprejemljivo bi bilo, da zahtevajo upoštevanje tehničnih pravil za vse postopke priprave OPN, ki so se začeli po objavi pravil na spletni strani MOP, ta pa v nasprotju s tem zahteva, da občine vse faze OPN od 6. oktobra 2008 naprej oddajajo v skladu s temi pravili, kar pa pomeni veliko dodatnega dela in stroškov ter posledično časovno zamaknjen sprejem OPN-ja.

7.1.10 Prenos gospodarske javne infrastrukture na občine

Občine so morale izvršiti prenos gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju: GJI) do 1. januarja 2010, v svoje poslovne knjige v celoti prevzeti vso javno infrastrukturo na področju oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih in padavinskih odpadnih voda, zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov po predelavi in odstranjevanju. Prenos GJI na občine posledično prinese številne nove obveznosti in dodatne stroške za občine.

Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS) je v 76. členu določil, da so z dnem njegove uveljavitve infrastrukturni objekti, naprave oziroma omrežja ter mobilna in druga sredstva, ki so bila v skladu s predpisi namenjena za izvajanje gospodarskih javnih služb, postali lastnina države oziroma občine. Temu pa je v letu 2007 smiselno sledil tudi *Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt)*, ki je v 77. členu določil, da občina zagotavlja gradnjo komunalne opreme. Gradnja komunalne opreme pa se financira iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države in iz drugih virov. Navkljub navedenim določilom ZGJS in ZPNačrt pa so občine z javno infrastrukturo, namenjeno izvajanju dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb, upravljale na različne načine, ki so bili po večini odvisni od oblik izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb v občini. Občine so vlagale v infrastrukturne objekte in naprave, namenjene izvajanju javnih služb, kot stvarne vloške v javna podjetja ali v druge gospodarske družbe, sicer izvajalce dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb, katerim pa po večini niso dodelile posebne in izključne pravice za izvajanje javne službe v skladu z določili veljavnega ZGJS. To pa je posebej sporno ob upoštevanju določila 76. člena veljavnega *Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)*, ki določa, da lahko pridobitev kapitalskih naložb občine v gospodarskih družbah z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom izvedejo tudi z vložitvijo premičnin in nepremičnin, razen nepremičnin, ki se upravljajo za izvajanje javnih služb.

Ohranitev lastništva občine nad infrastrukturo je sicer predvideval tudi 80j člen ZJF, ki je določal, da javna infrastruktura, ki služi za izvajanje javne službe, ni v pravnem

prometu, razen če gre za prenos na drugo osebo javnega prava, vendar je bil ta člen razveljavljen z uveljavitvijo *Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju: ZJZP)* v letu 2006. Čeprav z uveljavitvijo ZJZP za večino infrastrukture ni pravnih omejitev za prenos infrastrukture v last izvajalcem gospodarskih javnih služb, pa moramo na tem mestu opomniti na določbo 145. člena ZJZP, s katerimi je zakonodajalec skušal (dokaj neposrečeno) določiti postopek za vrnitev infrastrukture, ki je bila pred uveljavitvijo ZJZP kot stvarni vložek vložena v obstoječa podjetja. V navedenem členu je določeno, da se ta infrastruktura, ki skladno z zakonom ni v pravnem prometu, v breme kapitala prenese v last občine, če javno podjetje ali druga pravna oseba izvaja samoupravno lokalno javno službo. Navkljub navedenemu določilu pa zaradi številnih pogojev, ki morajo biti za uporabo navedenega 145. člena ZJZP izpolnjeni, v praksi do prenosa infrastrukture v last občin ni prišlo. S tem je nastala vrsta problemov.

Za trajno izvajanje dejavnosti javne službe je namreč pomembno, da občina neposredno obvladuje infrastrukturo za izvajanje dejavnosti gospodarske javne službe in z njo prosto razpolaga.

Ker v navedenih primerih občine nimajo infrastrukture v svoji lasti, morajo razpolagalno pravico pridobiti s sklepanjem najemnih razmerij, kar pa zagotovo vpliva na dvig stroškov izvajanja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb. Pridobitev razpolagalne pravice nad javno infrastrukturo pa je nujna, saj je občina v skladu z določilom 2. člena dolžna zagotavljati lokalne gospodarske javne službe zaradi zagotavljanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. S tem je sicer občini dano pooblastilo, da lahko v skladu z določili veljavnega ZGJS samostojno odloči o tem, v kakšni pravno-organizacijski obliki bo organizirala opravljanje lokalne gospodarske javne službe (v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju ali s podelitvijo koncesije), vendar so občine pri odločanju o izbiri pravneorganizacijske oblike opravljanja lokalne gospodarske javne službe omejene, če nimajo infrastrukture v svoji lasti oziroma nad infrastrukturo nimajo t.i. razpolagalne pravice.

Dvig stroškov dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb za sabo potegne tudi dodatno povišanje subvencij, ki jih lokalna skupnost namenja za znižanje cen uporabe javne infrastrukture in lahko znaša do 50 odstotkov cene, ki bi jo sicer moral plačati uporabnik javne infrastrukture. S spremembo predpisa na tem področju je minister za okolje posegel v pristojnost občine, da lahko samostojno odloči o subvencioniranju cen storitev, ne določa pa omejitev, kateri deli cene se lahko subvencionirajo in kateri ne ter v kakšni višini. Predpisano je tudi, da se mora dopustni obseg subvencioniranja cene uporabe javne infrastrukture postopno zniževati, in sicer po stopnji najmanj 5 odstotkov letno, dokler se subvencioniranje popolnoma ne odpravi.

Novo urejanje razmerij med lastniki infrastrukture in izvajalci gospodarske javne infrastrukture torej prinaša nove naloge pri evidentiranju in obračunavanju stroškov, povezanih z infrastrukturo, posledično pa tudi pri obračunavanju in plačevanju stroškov uporabe infrastrukture (najemnine). Dodatni stroški so pogojeni tudi z dejstvom, da so bili v preteklem sistemu nekateri dosedanja stroški vključeni v ceno, sedaj pa to ne smejo več biti. Tu so mišljeni postopki pridobivanja soglasij, komasacij, dodatne evidence, administrativni stroški ipd.

7.1.11 Zmanjšanje svetlobnega onesnaževanja

S sprejetjem *Uredbe o mejnih vrednostih svetlobnega onesnaževanja okolja* smo septembra 2007 dobili instrument za omejevanje svetlobnega onesnaževanja okolja. Le-ta pa ne ureja tudi učinkovitosti razsvetljave. Govori le o mejnih vrednostih svetlobnega onesnaževanja okolja in predpisuje ciljne vrednosti za razsvetljavo cest in javnih površin glede na porabo električne energije. Ta naj ne bi presegala 44,5 kWh na prebivalca za posamezno področje. Na podlagi navedenega lahko hitro ugotovimo, da s tem kriterijem ne zajemamo pojma kvalitetne in učinkovite razsvetljave. Uredba ima sicer mnoge pozitivne učinke, ne upošteva pa načela dobrega gospodarja.

Gradnja razsvetljave oziroma saniranje objektov samo v skladu z uredbo je nesmiselna. Nobene koristi ne bo, če bo razsvetljava v skladu z uredbo, na drugi

strani pa ne bo služila svojemu namenu. Zgodi se namreč lahko, da bodo zaradi nestrokovno pripravljenih projektov razsvetljave določena območja postala popolnoma neprimerno osvetljena, z vidika prometne varnosti pa celo nevarna.

Roki za prilagoditev razsvetljave uredbi se hitro bližajo, nekateri so že mimo.

- do 31. decembra 2010 je bilo potrebno prilagoditi obstoječo razsvetljavo fasad,
- do 31. januarja 2011 je bilo potrebno objaviti načrt razsvetljave, ki mora vsebovati tudi podatke o načinu in rokih prilagoditve obstoječe razsvetljave zahtevam te uredbe,
- do 31. decembra 2012 je potrebno prilagoditi razsvetljavo ustanov, športnih igrišč, poslovnih stavb in proizvodnih objektov, vendar 50 odstotkov že 31. decembra 2009,
- do 31. decembra 2013 je potrebno prilagoditi razsvetljavo kulturnih spomenikov
- do 31. decembra 2016 je potrebno prilagoditi razsvetljavo cest in javnih površin, vendar 25 odstotkov že 31. decembra 2011 in 50 odstotkov do 31. decembra 2012.

Glede na dejstvo, da imamo trenutno zakonodajo, pravilnik, po katerem bodo izvajali nadzor nad izvajanjem uredbe, pa je še v nastajanju, je najbolje, da se upravljavci javne razsvetljave problematiki posvetijo celovito, samo izvajanje pa naj bi šlo po naslednjih korakih:

1. analiza stanja razsvetljave,
2. obdelava pridobljenih podatkov,
3. potrebne meritve na terenu,
4. priprava akcijskega načrta nove razsvetljave,
5. izdelava potrebne dokumentacije,
6. izvedba sanacije.

Ti koraki so osnovne smernice za prehod na energetske učinkovite razsvetljave. Vsaka slovenska občina bo morala v zelo kratkem času uskladiti sistem javne

razsvetljave s to uredbo, to pa bo zahtevalo tudi določena dodatna sredstva iz občinskega proračuna.

7.1.12 Komunalne takse

Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO) iz leta 2006 je razveljavil *Zakon o komunalnih taksah*, s katerim so občine predpisovale komunalno takso. Na podlagi 9. člena ZFO-1 lahko občine od leta 2007 predpišejo občinsko takso le za naslednje taksativno naštete razloge:

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

Občine uporabljajo javne površine še za druge namene, za katere bi predpisovale takso in ne samo za zgoraj taksativno naštete. Med slednje bi sodile tudi:

- postavitve gostinskega vrta, ki ni povezan z obstoječim gostinskim obratom,
- postavitve kioska,
- postavitve ute za prodajo kostanjev in drugih živil,
- postavitve gostinskega vrta, ki je povezan z gostinskim obratom,
- postavitve naprave za prodajo nakita, knjig, časopisov in podobno ter
- za prodajo sladoleda in drugih živil,
- postavitve prodajnega avtomata,
- postavitve gradbenega odra ali gradbišča,
- postavitve obvestilne signalizacije in drugo.

Nekatere občine so tako na podlagi 9. člena Zakona o gospodarskih javnih službah sprejele odlok o posebni in podrejeni rabi javnih površin, s katerim so uredile posebno

podrejeno rabo javnih površin in predpisale komunalno takso skladno z Zakonom o komunalnih taksah.

ZFO-1 je občinam zmanjšal obseg predpisovanja takse za uporabo javnih površin le na dve vrsti, in to le za prirejanje razstav in zabavne prireditve na javnih površinah. ZFO-1 prav tako ni določil prehodnega obdobja oziroma roka, v katerem bi občinam bila dana možnost prilagoditi svoje odloke z njegovo vsebino. Skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin bi morala občina obremenjevanje nepremičnega premoženja s stvarnimi pravicami izvesti z metodo neposredne pogodbe ter ob tem upoštevati, da mora biti obremenjevanje stvarnega premoženja občine odplačno. Obremenjevanje nepremičnega premoženja ni in ne more biti enako pri navadnem premoženju občine kot pri objektih ali napravah, namenjenih za izvrševanje lokalnih javnih gospodarskih služb, grajenih v javno dobro. Uporaba javnih površin bi morala biti dovoljena na podlagi odloka lokalne skupnosti, ZFO-1 pa bi moral omogočiti, da se za vse vrste uporabe javnih površin predpiše taksa. S tem bi bila upoštevana tudi avtonomija lokalnih skupnosti, določena z Evropsko listino lokalne samouprave. Avtonomija občin je bila namreč z zgoraj opisano spremembo zakonodaje okrnjena, saj so občine izgubile del virov, ki polni njihov proračun in niso zanemarljive vrednosti.

7.1.13 Postopki javnih naročil

Spremembe *Zakona o javnem naročanju* prinašajo dodatno administriranje ter v nekaterih okoljih tudi nove potrebe po večanju števila zaposlenih. V primerjavi s prej veljavnim zakonom prinaša novela spremembo mejnih vrednosti, do katerih naročnikom ne bo potreba izvesti postopka javnega naročanja, in sicer bo to meja pri naročanju blaga in storitev po novem 20.000 EUR, za naročila gradenj pa 40.000 EUR. Na drugi strani pa zamenjuje postopek zbiranja ponudb z »naročilom male vrednosti«. Namero o izvedbi naročila male vrednosti bo potrebno po novem objaviti na *Portalju javnih naročil*, kar za naročnika vsekakor pomeni več administriranja in časa. Omenjena določba pomeni, da bodo vsi uslužbenci, ki vodijo postopke javnega

naročanja nad 40.000 EUR (blago, storitve) oziroma nad 80.000 EUR (gradnje), morali obvezno opraviti strokovni izpit.

Predmetna določba vsekakor prinaša naročnikom dodatne stroške.

7.1.14 Revidiranje računovodskih izkazov

Ministrstvo za kulturo je 27. marca 2009 objavilo *Javni ciljni razpis za podelitev pooblastila za opravljanje državne javne službe muzejem*, na katerega so se lahko pod določenimi pogoji prijavi javni zavodi s področja kulture. Med pogoji je bilo navedeno, da morajo javni zavodi predložiti »revidirane računovodske izkaze« za zadnja tri leta.

Zakon o javnih financah nalaga vsem posrednim in neposrednim proračunskim uporabnikom, med katere sodijo tudi javni zavodi, da morajo vsako leto oziroma vsaka 3 leta (odvisno od finančnega načrta) zagotoviti notranjo revizijo, katera pa ne zadošča razpisanemu pogoju.

S tem država preko ministrstva nalaga občinam nove finančne obremenitve brez hkratnega zagotavljanja finančnih sredstev.

7.1.15 Zunanji presojevalci kreditov

Vsebina 5. člena *Pravilnika o postopkih zadolževanja občin* določa, da mora občina za posle zadolžitve v skupni letni višini 250.000 EUR ali več imenovati neodvisnega finančnega in pravnega svetovalca z ustrezno strokovno usposobljenostjo in ustreznimi izkušnjami s področja finančnega svetovanja, ki opravlja posle svetovanja v zvezi z izborom kreditodajalca. Slednjega je potrebno vključiti tudi v pogajanja pred sklenitvijo pogodbe o zadolžitvi ter druge podobne aktivnosti v postopku zadolževanja.

Ob tem se vse občine, predvsem pa mestne, srečujejo z dodatnimi in nepotrebnimi finančnimi obveznostmi. Slednje so tudi tiste, ki v okviru svojih finančnih služb razpolagajo z dovolj razpoložljivim in usposobljenim kadrom za presojo najugodnejšega kredita. Navsezadnje tudi vsaka banka oziroma dajalec kredita nudi možnost informativnega izračuna kredita. Izjemno visoke so tudi urne postavke finančnih strokovnjakov oziroma odvetnikov, ki s tovrstnimi storitvami nastopajo na finančnem trgu. Občinam se v primeru ustreznega strokovnega lastnega kadra ne daje možnosti oziroma izbire, slednje pa je orodje, s katerim je država povzročila stanje, po katerem so občine primorane kršiti načelo dobrega gospodarja.

7.1.16 Zakon o izvrševanju proračuna

Združenje občin Slovenije (ZOS) je 4. marca 2010 na Ustavno sodišče RS vložilo zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 39. člena Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2010 in 2011 (v nadaljevanju: ZIPRS1011), dne 3. januarja 2011 pa zahtevo za oceno ustavnosti 42. člena Zakona o izvrševanju proračunov 2011 in 2012 (v nadaljevanju: ZIPRS1112). ZOS namreč meni, da sta izpodbijani določbi ZIPRS1011 in ZIPRS1112 v neskladju z 9., 138., 140. in 142. členom Ustave Republike Slovenije ter 3. in 9. členom Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) ter 12. členom ZFO-1. Po mnenju ZOS pravna ureditev, po kateri Vlada RS samoiniciativno določa višino povprečnine, občinam ne omogoča celovitega financiranja nalog iz državne pristojnosti. Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1) pri določanju povprečnine določa obvezen dogovor z občinami, kar občinam nudi zadosten vpliv na določanje višine povprečnine ter eventualno korekcijo izračunane povprečnine po formuli ministrstva, ki jo določa Uredba o metodologiji za izračun povprečnine, medtem ko v skladu z ureditvijo ZIPRS1011 in ZIPRS1112 sklenitev dogovora med Vlado RS in predstavniki reprezentativnih združenj občin sploh ni več nujna, ampak ima vlada RS možnost, da popolnoma mimo predlogov in potreb občin določa višino povprečnine ne oziraje se na dejanske finančne posledice, ki so ali bodo občini nastale zaradi izvajanja nalog.

Vlada RS je v skladu z drugim odstavkom 94. člena Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS) dolžna pred sprejetjem predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Vlada RS oziroma Državni zbor RS sta dolžna pri urejanju tako pomembnega vprašanja, kot je financiranje občin, ki zagotavlja občinam finančno avtonomijo, ki je temeljni pogoj njihove samoupravnosti, določiti ustrezen način sodelovanja občine pri določanju višine povprečnine. Ureditev, da lahko Vlada RS, če z reprezentativnimi združenji občin ne doseže dogovora o povprečnini, sama določi povprečnino, pomeni neupoštevanje oziroma nespoštovanje pravice do sodelovanja občin ali njihovih reprezentativnih združenj iz 94. člena ZLS.

ZIPRS1011 in ZIPRS1112 sta z 39. in 42. členom občinam oziroma njihovim reprezentativnim združenjem onemogočil kakršenkoli učinkovit vpliv na določanje višine povprečnine, zato sta v neskladju s pravico lokalnih skupnosti do uresničevanja lokalne samouprave iz 138. člena Ustave RS. ZIPRS1011 in ZIPRS1112 občinam oziroma njihovim reprezentativnim združenjem ne omogoča ustreznega sodelovanja, saj jih obravnava kot nek posvetovalni organ, katerega stališče nima nobene pravno veljavne teže.

7.1.17 Zakon o interventnih ukrepih

V Uradnem listu je bil 26. novembra 2010 objavljen *Zakon o interventnih ukrepih* zaradi gospodarske krize, ki je sestavni del proračunskih dokumentov za leti 2011 in 2012. Cilj zakona je v čim krajšem času in v čim večji meri zmanjšati tveganje za stabilnost javnih financ v obdobju finančne krize. Ključni problem, s katerim se mora soočiti fiskalna politika v naslednjem obdobju, je, kako zmanjšati obseg javnega financiranja. Njegov namen je stabilizacija javnih financ, zato predvideva začasno omejevanje rasti določenih izdatkov državnega proračuna, proračunov občin ter pokojninske in zdravstvene blagajne.

Ne glede na drugi odstavek 21. člena in 39. člen Zakona o financiranju občin, ki določata, da investicije občin v letu 2011 sofinancirajo v višini 5 oziroma 6 odstotkov primerne porabe v leti 2012, se bo del sredstev za sofinanciranje investicij občin v letih 2011 in 2012 zagotavljal zgolj v višini 4 odstotkov skupne primerne porabe občin.

7.1.18 Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS

Državni svet RS je predlagal tudi spremembo *Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS*, v katerem je predvidel ukinitvev prenosa sedemodstotnega deleža koncesijskih dajatev občinam, v katerih ležijo državni gozdovi, s katerimi gospodari sklad tako, da koncesijske dajatve od državnih gozdov v celoti pripadajo skladu. Vlada RS se s tem predlogom ni strinjala, saj Zakon o varstvu okolja v 164. členu določa, da če koncesijo na ravni dobrin podeli država, pripada del sredstev iz koncesije tudi občini. Sredstva, ki se namenajo občinam iz tega naslova, so namenska, višina dajatve glede na razmerje država – občina pa je primerljiva z izračuni dela koncesije, ki pripadajo občinam na naravnih dobrinah, med drugim raba vode za proizvodnjo električne energije in rudarske pravice. Ukinitvev določb veljavnega zakona, ki določa finančni vir za občine v višini 7 odstotkov od letne realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov, pomeni tudi odvzem finančnih sredstev in s tem zmanjšanje proračunskih sredstev občinam. Naposled je Državni zbor na seji 28. januarja 2010 le sprejel, da občinam ostane prihodek 7 odstotkov koncesnine.

7.1.19 Vzdrževanje gozdnih cest

Dne 22. decembra 2010 je začela veljati *Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest*, ki spreminja odmero pristojbine lastnikom zasebnih gozdov po stopnji 14,7 odstotka od katastrskega dohodka gozdnih zemljišč, Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS pa po stopnji 20 odstotkov od katastrskega dohodka gozdnih zemljišč v državni lasti, s katerimi ta sklad gospodari. Z uredbo se spreminja tudi porazdelitev

sredstev pristojbin med občinami. Nova porazdelitev je nastala predvsem zaradi spremembe dolžin gozdnih cest po posameznih občinah – novogradnje gozdnih cest, posodobitev evidence gozdnih cest in zaradi vračanja gozdov v postopkih denacionalizacije. Tretji odstavek 49. člena Zakona o gozdovih določa, da višino pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest predpiše Vlada RS v odvisnosti od katastrskega dohodka gozdov in gostote gozdnih cest. Z *Uredbo o valorizaciji katastrskega dohodka in določitvi količnika za valorizacijo katastrskega dohodka za leto 2010* je bil določen enotni valorizacijski količnik za vse kulture v vrednosti 0,64, kar posledično pomeni tudi zmanjšanje obsega sredstev iz naslova pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest. S spremembami Uredbe o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest se z dvigom prispevne stopnje od katastrskega dohodka ohranja višina razpoložljivih sredstev za vzdrževanje gozdnih cest na enaki ravni kot leta 2009.

7.1.20 Zakon o javnih cestah

V predlogu *Zakona o javnih cestah* je bilo predvidenih več sprememb in dopolnitev, v okviru katerih bi se obveznosti prelagale tudi na lokalne skupnosti. Tak primer je bil predlog 45a člena, ki bi urejal vzdrževanje državnih kolesarskih povezav in ki je v prvem odstavku prvotno določil, da državne kolesarske povezave, ki potekajo po občinskih cestah, vzdržujejo občine. Z navedeno ureditvijo bi se občinam prenesle nove finančne obveznosti brez zagotavljanja ustreznih dodatnih finančnih sredstev. O tem je bilo Ministrstvo za promet opozorjeno, da je predvidena ureditev v nasprotju z 2. členom Ustave RS, ki določa, da je Slovenija pravna in socialna država. S prenosom dodatnih finančnih obveznosti na občine, kar bi bila neizogibna posledica predvidene določbe, bi zakonodajalec kršil načelo pravne varnosti (2. člen Ustave RS), saj ne bi bila zagotovljena sredstva za opravljanje prenesenih nalog. Ni namreč nobenega dvoma, da bi izvrševanje predlagane določbe imelo za posledico dodatne finančne obveznosti za vse občine. Slednje je v nasprotju tudi z načelom stabilnosti in pravne predvidljivosti pravne ureditve.

Dne 20. decembra 2010 je bil sprejet *Zakon o cestah*, ki je pričel veljati 1. aprila 2011, uporabljati pa 1. julija 2011. V tem zakonu ni bil sprejet 45a člen iz predloga tega zakona, je pa v 64. členu predpisal, da državne kolesarske povezave vzdržuje Direkcija za ceste, vendar le v obsegu vzdrževanja prometne signalizacije in opreme, namenjene prometu kolesarjev.

7.1.21 Zakon o zemljiški knjigi

Dne 4. april 2011 je bil v Uradnem listu RS, št. 25/2011 objavljen *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zemljiški knjigi – ZZK-1C*. Spremembe, ki jih prinaša sprejeti zakon, so obsežne, saj se uvaja e-zemljiška knjiga, kjer se bo zemljiškooknjižne predloge vlagalo na novi način.

125a člen ZZK-1 določa, kdo je upravičen vlagatelj ZK predloga. Med upravičene vlagatelje uvršča tudi vsako fizično ali pravno osebo v svojem imenu, če ima digitalno potrdilo s svojim varnim elektronskim podpisom in varni elektronski predal in je vključena v informacijski sistem za varno elektronsko vročanje v skladu s predpisi, ki urejajo elektronsko poslovanje v civilnih sodnih postopkih.

Nadalje osmi in deveti odstavek 142. člena ZZK-1 določa:

»(8) Če se z zemljiškooknjižnim predlogom, ki ga vloži predlagatelj sam, odvetnik ali nepremičninska družba, zahteva vpis na podlagi listin iz 1. ali 2. točke prvega odstavka tega člena, se te listine ne priložijo zemljiškooknjižnemu predlogu, temveč mora predlagatelj, odvetnik ali nepremičninska družba v treh delovnih dneh po vložitvi zemljiškooknjižnega predloga te listine izročiti notarju in notarja obvestiti o opravljeni številki zadeve v zemljiškooknjižnem postopku, ki je bil začel z vložitvijo tega predloga.

(9) Notar mora v treh delovnih dneh po prejemu obvestila in listin iz prejšnjega odstavka te listine pretvoriti v elektronsko obliko, jih podpisati s svojim varnim elektronskim podpisom in priložiti elektronski vlogi, s katero jih predloži zemljiškooknjižnemu sodišču pod opravilno številko zadeve, navedene v obvestilu.«

Glede na določbe so se občine znašle v položaju, ko kljub temu, da lahko same vložijo elektronski predlog, morajo do notarja, mu izročiti listine, da jih ta pretvori v elektronsko obliko in mu za to plačati. Cene za opravljene notarjeve storitve iz omenjenih odstavkov 142. člena ZZK-1 se gibljejo od 30 do 40 EUR na posamezno listino. To pomeni, da v primeru odkupa neke trase ceste ali na primer služnosti za občino to predstavlja dodaten strošek za delo, ki so ga do sedaj opravile same.

7.1.22 Energetski zakon

Dne 3. aprila 2010 je pričel veljati *Zakon o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona (EZ-D)*, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 22/2010. V 23. členu navedenega zakona je med drugim določeno, da se na koncu tretjega odstavka 59. člena EZ doda besedilo »Na nepremičninah, ki so v lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti, se odškodnina za služnost v javno korist ne plačuje.«

Z navedeno določbo so elektroenergetska distribucijska podjetja dobila zakonsko pooblastilo, da od občin zahtevajo ustanovitev brezplačne služnosti za namen položitve in vzdrževanja elektroenergetske infrastrukture, saj je vsaka taka gradnja v javno korist. Prvi odstavek 31. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSL) pa natančno določa, da je obremenjevanje premoženja občin s stvarnimi pravicami odplačno.

Taka določba pomeni, da bodo distribucijska podjetja to s pridom izkoriščala in zahtevala od občin, da brezplačno obremenjuje svoje nepremičnine, hkrati pa pomeni tudi obremenitev za občinski proračun. Občina bi namreč za vsakršno graditev infrastrukture, ki je prav tako v javnem interesu, državi oziroma državnim podjetjem (npr. Slovenske železnice, d.o.o., Direkcija RS za ceste) ter Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS morala plačevati visoko odškodnino (nadomestilo) za služnost in stroške cenitve obremenjenih nepremičnin. Glede na število takšnih zadev pa seveda omenjeni stroški pomenijo hudo breme za občinske proračune. S tem so

občine prizadete v svoji pravici do nemotenega gospodarnega oziroma ekonomičnega ravnanja s stvarnim premoženjem.

7.2 Zakonodaja v postopku sprejemanja

7.2.1 Privatizacija javnih zavodov

Ministrstvo za javno upravo je na svoji spletni strani objavilo predlog *Zakona o negospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZNGJS)*, s katerim bi bil ukinjen *Zakon o zavodih*. Predlagano besedilo daje občutek, da gre za predpis, ki želi spremeniti občinsko oziroma državno lastnino v zasebno lastnino oziroma v lastnino zavodov. Določila v številnih členih predloga zakona so si nasprotujoča s cilji in načeli oziroma odgovornostmi, kot na primer: v skladu s 13. členom ustanovitelj izroči v last premoženje zavodu, po drugi strani pa mora javni zavod pridobiti pisno soglasje ustanovitelja za prodajo, zastavo, menjavo ali drugo razpolaganje, ki presega vrednost 20.000 EUR. Zavodu je bilo torej dano v last premoženje, odgovornost pa, kot kaže v večini primerov, še vedno nosi ustanovitelj, ki daje pisna soglasja.

Ključni problem zakona je nedorečenost definiranja negospodarskih javnih služb, saj pušča odprto možnost tudi za druge negospodarske javne službe, ki sedaj še niso definirane v področnih zakonih, šport pa, na primer, omenja kot novo javno službo, kar pa glede na veljavne predpise ni. Posledično se seveda odpira vprašanje nadzora nad razširitvijo mreže paradržavnih institucij kot tudi zasebnih podjetij, fizičnih oseb in drugih, ki se bodo dodatno priključili napajanju iz proračunskih virov, saj zakon izenačuje vse izvajalce negospodarskih javnih služb. Ker investicijskega vzdrževanja v zakonu ni obravnavanega, kar posledično pomeni, da ostane to breme občinskega proračuna v dejavnostih, kjer tako predpisuje zakonodaja, čeprav bo občinska lastnina prešla v roke zavodov, se pojavi vprašanje, ali bodo dolžni državni in občinski ter pokrajinski organi financirati tudi zasebnike, da bi ohranjali zahtevano raven javne službe. Če je torej cilj predlaganega zakona zmanjšanje proračunskih sredstev za negospodarske javne službe in preoblikovanje javnih zavodov, ki opravljajo pretežno tržno dejavnost v d.o.o. in druge osebe zasebnega prava, potem pripravljavec

predpisa ni uredil ključnega problema financiranja javnih zavodov in drugih pravnih oseb, ki izvajajo negospodarsko javno službo, razen koncesionarjev. Odvzel je pristojnosti občinskemu svetu k potrditvi sistemizacij v javnih zavodih, s čimer financer oziroma ustanovitelj nima vpliva na zaposlovanje. Za nekatere dejavnosti velja, da predlog omogoča nekontrolirano zaposlovanje in zagotavljanje plač iz proračunov države in lokalnih skupnosti, saj sistem financiranja ni predlagan izključno kot pokrivanje stroškov programov. Še vedno vse prepušča področnim zakonom, ki pa so pri športu, kulturi in izobraževanju radodarni z obveznostmi ustanoviteljev.

Občine ne zmorejo več zagotavljati investicijskega vzdrževanja in zagotavljati standardov, kot so postavljeni v nekaterih področnih zakonih. Presežek prihodkov nad odhodki bodo uporabili le za opravljanje dejavnosti pri javnih zavodih. Torej je investicijsko vzdrževanje in tekoče vzdrževanje izključno na plečih ustanovitelja oziroma proračuna.

Zakon bi moral jasno poseči na področje investicijskega vzdrževanja in investicij. Javnim zavodom zagotavljajo pravice, lastništvo in upravljanje s premoženjem, prihodki pa bi se morali vrniti tudi v investicijsko vzdrževanje, zakon pa tega ne ureja. Prihodki iz naslova premoženja, ki jih bodo javni in zasebni zavodi iztržili, bodo lahko služili za dodaten vir plač, ki pa so že tako neusklažene in višje od plač ustanoviteljev, ki plače zagotavljajo.

7.2.2 Pogrebna dejavnost in upravljanje pokopališč

Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč iz leta 1984 pogrebno in pokopališko dejavnost ureja enovito in ju ne ločuje. Določa pa tudi, da sta obe v javnem interesu in ju opravljajo v okviru gospodarskih javnih služb.

Predlagan je nov Zakon o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč, ki ločuje med pogrebno dejavnostjo, ki jo opravljajo kot gospodarska dejavnost na prostem trgu, in urejanjem pokopališč, ki ostaja v pristojnosti občin kot gospodarska javna služba.

Cilj predloga zakona, ki ga je Vlada RS poslala v obravnavo, je odprava monopolnega položaja na trgu zaradi neenotnosti pogojev za dodeljevanje koncesij. Predlagani zakon pravico dodeljevanja koncesij za opravljanje pogrebne dejavnosti zdaj odvzema lokalni skupnosti in jo prepušča prostemu trgu. Občina bo tako kot že po aktualni zakonodaji še naprej zagotavljala upravljanje pokopališč kot gospodarske javne službe bodisi v obliki režijskega obrata, javnega gospodarskega zavoda ali javnega podjetja z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava ali vlaganjem javnega kapitala v dejavnost osebam zasebnega prava, kot to določa 7. člen Zakona o gospodarskih javnih službah. Pri tem tako kot prej z odloki določa način upravljanja pokopališč. Predlog zakona predpisuje obseg nalog in pristojnosti lokalne skupnosti glede upravljanja pokopališč.

Lokalne skupnosti imajo že ustanovljene nekatere oblike gospodarskih družb, ki bodo tudi v prihodnje lahko nemoteno opravljale pogrebno dejavnost poleg upravljanja pokopališč. Z dnem uveljavitve tega zakona bodo namreč koncesijske pogodbe in druge pogodbe, ki so jih izvajalci pogrebne in pokopališke dejavnosti sklenili z lokalno skupnostjo, prenehale veljati. Vendar pa zakon zaradi nepotrebnega oteževanja položaja obstoječih izvajalcev pogrebne dejavnosti določa, da lahko slednji svojo dejavnost nemoteno opravljajo naprej, vendar morajo v roku enega leta od uveljavitve tega zakona pridobiti dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti po tem zakonu. Določbe koncesijskih pogodb, ki se nanašajo na upravljanje pokopališč, pa bodo ostale v veljavi do sprejetja pravilnika, ki bo urejal to področje.

V manjših občinah so upravljavci pokopališč občine same. Po predlogu zakona bo navedeno potrebno urediti v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah. Pri tem je nujno dodati, da manjše občine zaradi previsokih stroškov nimajo svojih režijskih obratov, zato je izvajanje gospodarske javne službe možno zagotoviti le s podelitvijo koncesije. Lokalne skupnosti, ki že imajo koncesionarje, bodo po predlogu zakona morale podeljene koncesije za pogrebno dejavnost razveljaviti. To pomeni, da bo na občinah treba pripraviti tudi nove odloke, poleg tega je treba razmisliti tudi o odškodnini, ki jo bo občina morala poravnati do koncesionarja, kar posledično prinese

tudi finančne posledice za lokalne skupnosti. Torej predlog zakona ima učinke na javno finančna sredstva, kar v zakonu ni navedeno.

7.2.3 Zakon o kmetijskih zemljiščih

V pripravi je tudi *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih*, s katerim skušajo vsiljevati planiranje prostora preko Zakona o kmetijskih zemljiščih. Planiranje prostora oziroma prostorsko načrtovanje je v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor, ki ima v svoji sestavi tudi strokovno usposobljeno službo, to je Direktorat za prostor. Vsiljevanje nekaterih obveznih vsebin strokovnih podlag za načrtovanje posegov v prostor, kot ga predvideva predlog zakona, je za občine nesprejemljivo. V danem primeru sprememb in dopolnitev Zakona o kmetijskih zemljiščih se izkazuje največji problem poseganja novih stavbnih zemljišč na najboljša kmetijska zemljišča. S predlogom tega zakona lokalnim skupnostim nalagajo nove finančne obveznosti, kot na primer izdelava strokovnih podlag, plačilo finančnega nadomestila za občinske pobude izvzemanja kmetijskih zemljišč idr. Pri tem pa država hkrati ne zagotavlja dodatnih finančnih sredstev, kar pa je v nasprotju tako z Ustavo RS kot tudi temeljno listino lokalne samouprave.

7.2.4 Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

V začetku oktobra 2010 je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko vložila v vladno proceduro *Predlog zakona o skladnem regionalnem razvoju*. Ta predlog zakona določa način medsebojnega usklajevanja države in samoupravnih lokalnih skupnosti pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja. Določa tudi dejavnosti in javno pooblastilo za opravljanje razvojnih nalog v razvojni regiji ter programe regionalne politike. Za načrtovanje in izvajanje regionalne politike so pristojni država in samoupravne lokalne skupnosti. Vlada RS izvaja pristojnosti države. Pristojnosti Vlade RS uresničujejo ministrstva in državni organ, ki je pristojen za regionalni razvoj. Samoupravne lokalne skupnosti usklajujejo svoje

razvojne interese ter uresničujejo pristojnost za načrtovanje in izvajanje regionalne politike v razvojni regiji tako, da ustanovijo razvojni svet regije. Z dogovori za razvoj regije se uresničuje regionalni razvojni program. Za triletno obdobje se sklepa med državo in razvojnim svetom regije. Dogovor za razvoj regije vključuje regijske projekte in sektorske projekte, ki imajo pomemben vpliv na uresničevanje razvojnih prioritet regije. Sprejme ga razvojni svet regije in potrdi Vlada RS. Dogovor za razvoj regije mora upoštevati usmeritve in javnofinančne okvire za pripravo programskega proračuna države in že sprejete proračune države in občin.

Trenutno svete regij sestavljajo vsi župani iz posamezne regije in po njihovih besedah ti organi večinoma delujejo dobro in razvojno. Predlog zakona v tem delu daje največ glasov glavnemu organu odločanja, občinam pa le 40 odstotkov glasov, pri čemer pa ni v ničemer dorečeno, kako je z odgovornostmi iz pravic preostalih 60 odstotkov upravičenj upravljanja. Ni logično, da bodo občine financirale projekte, na drugi strani pa ne bodo imele možnosti pri odločanju, saj po predlogu zakona ne bodo niti predstavniki vseh občin iz regije člani organa odločanja. Jemanje možnosti županjam in županom za sodelovanje in sooblikovanje regionalnega razvoja, ob tem pa so občine nosilke regionalnega razvoja in v velikem delu tudi financerke tega, je nerazumljivo in kaže na podcenjevalen odnos do občin. Zakon postavlja občine v podrejeni položaj in jim skozi vrsto določil jemlje avtonomijo in možnost partnerskega soodločanja pri zadevah, ki so tudi in predvsem za občine izjemnega pomena. Poleg tega je pomanjkljivost zakona tudi, da predlog ne spremlja finančne konstrukcije izvajanja zakona.

Po novem predlogu bo treba Regionalne razvojne agencije (RRA) v celoti financirati za tiste naloge, ki so z zakonom od njih zahtevane, pri čemer lahko Republika Slovenija financira do 60 odstotkov stroškov, ostalo pa morajo zagotavljati občine. Slednje so torej brez prave moči odločanja in z velikimi stroški za občinske proračune. Pri tej določbi bi bilo treba v zakon zapisati, da RRA financira država.

V sedaj veljavnem zakonu je predpisano, pod katerimi pogoji se lahko imenuje RRA v neki regiji. Pogoji so zelo zaostreni in že predpisani z zakonom. Najverjetneje jih ne

izpolnjujejo vse dosedanje RRA, kar zelo verjetno pomeni, da bodo morale regije »najemati« RRA celo iz drugih regij. Nekaj določil v predlogu zakona že napeljuje na takšno možnost.

7.2.5 Stanovanjski zakon

Neplačani obratovalni stroški

V besedilu predloga je določen ključ delitve obratovalnih stroškov, ki pa je že zajet v *Prilogi 4 Pravilnika o standardih vzdrževanja stanovanjskih stavb in stanovanj* ter v veljavnih pogodbah o medsebojnih razmerjih v posameznih stanovanjskih stavbah. Zakonodajalec je bil opozorjen na peti odstavek 24. člena Stanovanjskega zakona, ki sedaj navaja subsidiarno odgovornost lastnikov za obratovalne stroške za tržna in službena stanovanja, ne pa za neprofitna stanovanja. Po mnenju občin obstaja bojazen, da bodo upravniki prevalili plačilo obratovalnih stroškov na lastnike predvsem stanovanj v lasti občin neposredno, ne da bi predhodno izvajali izterjavo, ker jim je to velik strošek in delo. Neplačniki obratovalnih stroškov pa so večinoma najemniki neprofitnih stanovanj. To bi za proračune pomenilo veliko dodatno breme tako za pokrivanje obveznosti za obratovanja hiše kot dodatno delo za izterjave. Po evidencah nekaterih občin upravniki vodijo za več let nazaj neizterljive terjatve za obratovanja, ki jih od najemnikov niso izterjali, pa bi jih morali. Pri občinah obstaja velika bojazen, da bodo računi izstavljeni lastnikom, in so nadalje mnenja, da lahko priznavamo samo neizterljive terjatve, ki jih upravniki dokazujejo z zaključenimi sodnimi postopki. Občine menijo, da bi prevalitev neplačanih obratovalnih stroškov na lastnike neprofitnih stanovanj (občine) pomenila dodatno finančno breme in je zato nedopustna.

Subvencioniranje tržnih najemnin

Med predlaganimi spremembami stanovanjskega zakona je predvideno tudi subvencioniranje tržnih najemnin za najemnike, ki izpolnjujejo pogoje za dodelitev

neprofitnega stanovanja v najem. Predlagana rešitev je sicer pozitivna, je pa za občine popolnoma nesprejemljiva v primeru, da bi to subvencioniranje financirale občine, saj bi to posledično pomenilo, da bodo občine zaradi takšne rešitve na daljši rok zgradile manj neprofitnih najemnih stanovanj, ki so vsekakor trajna oblika reševanja stanovanjskih vprašanj. V novi različici predloga zakona naj bi si subvencioniranje tržnih najemnin delili občine in država.

7.2.6 Davek na nepremičnine

Prostor je omejena dobrina. Ker je prostor v pravno urejeni državi pravno zaščitena dobrina, je za vsako obremenjevanje prostora določena odškodnina. V Republiki Sloveniji tako poznamo za neposredno obremenjevanje okolja ekološke takse, za posredno obremenjevanje prostora pa je urbanistična in druga stroka s področja urejanja prostora predvidela druge dajatve. Ena od njih je tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Čeprav je pojem nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč relikv pretekle družbene ureditve in je kot tak večkrat bil dan v ustavno pravno presojo, se je ohranil, saj predstavlja nenadomestljiv finančni vir občine. Gledano ožje, je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča neke vrste dajatev za pravico uživanja in obremenjevanja zemljišča, na katerem je zgrajen objekt ali se na njem predvideva gradnja objekta in je glede na zakonodajo opredeljeno kot stavbno zemljišče. Pravno je nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč bilo predpisano z *Zakonom o stavbnih zemljiščih iz leta 1984* (veljavnost v delu, ki se nanaša na nadomestilo, je bila podaljšana z *Zakonom o stavbnih zemljiščih iz leta 1997* in z *Zakonom o urejanju prostora iz leta 2002*). Model nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč je glede na sodobne zakonodaje »zastarela« dajatev, ki je v večini držav EU nadomeščena z davkom na nepremičnine. Do uvedbe tega davka, ki se predvideva tudi v Republiki Sloveniji, je še vedno v veljavi nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč.

V okviru davčne reforme v Republiki Sloveniji je bilo sprejetih kar nekaj zakonov s tega področja, nekaj pa jih je še v pripravi. Skladno z zakonom o evidentiranju

nepremičnin je bil v Republiki Sloveniji izveden popis vseh nepremičnin, na njegovi podlagi pa je bil sprejet tudi *Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin*. Oba predstavljata poleg drugih pozitivnih učinkov tudi podlago za nov zakon o davku na nepremičnine. Z uvedbo davka na nepremičnine se bo poleg nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč ukinil tudi davek na premoženje. Bodoči davek na nepremičnine bo temeljil na povsem drugačnih kriterijih in merilih, kot je sedanja ureditev nadomestila. Eden izmed glavnih problemov sedanje ureditve nadomestila je v tem, da obremenjuje nepremičnine ne glede na njihovo vrednost. Bodoča zakonodaja predvideva za davčno osnovo predvsem vrednost nepremičnine, ki naj bi bila določena z množičnim vrednotenjem nepremičnin. Drug večji problem sedanje ureditve predstavlja to, da podrobnejša merila in kriterije, oprostitve in druge parametre za odmero nadomestila določi občinski svet s svojim odlokom. Praktično to pomeni, da imamo v Sloveniji več kot 200 različnih ureditev plačevanja nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, kar povzroča na nek način neenakost zavezancev in neprimerljivost med občinami. Merila in kriteriji za določitev višine nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč so določena predvsem glede na namen, lego, komunalno opremljenostjo in velikostjo stavbnega zemljišča. Tako se pri vrednotenju komunalne opreme zemljišča upošteva možnost priključitve na komunalne, energetske ali prometne vode ter naprave in ne dejanska priključitev na njih. Pri določanju različne višine obremenitve nadomestila glede na različne dejavnosti in lege so upoštevana načela zemljiške politike in stroke. Skozi obstoječi pravni red in zakonsko urejenost se kaže tudi različna urejenost plačevanja med zazidanim in nezazidanim stavbnim zemljiščem.

Fiskalni sistem Republike Slovenije je zasnovan na dveh stebrih. Z njima so razporejene dajatve, ki so zakonsko določene in razporejene med državo in lokalne skupnosti. Glede na to, da je v Ustavi RS zagotovljena lokalna samouprava, je slednji zaradi trenutne enonivojske značilnosti občinam zagotovljena možnost, da se financira tudi preko dajatev, ki jih pobira od prebivalcev na svojem območju. Tako je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v skladu z Zakonom o financiranju občin prihodek občine, namenjen za financiranje njenih drugih nalog, ena izmed najbolj izdatnih dajatev. Prihodki, ki jih pridobi občina z naslova nadomestila za uporabo

stavbnih zemljišč, se zbirajo v integralnem proračunu občine, porabo teh sredstev pa vsako leto sprejema občinski svet. V preteklosti je bil ta vir namenski in se je iz njega financiralo vzdrževanje obstoječe komunalne, energetske in prometne infrastrukture ter tudi določene novogradnje s tega področja. Vprašljiva je sedanja ureditev, saj sredstva iz tega vira predstavljajo le polnjenje vedno premalo polnih občinskih proračunov.

Zaradi učinkovitosti odmere in zlasti izterjave sredstev, ki občinam pripadajo, Davčna uprava RS preko svojih uradov in izpostav v imenu lokalnih skupnosti na podlagi različnih zakonov odmerja posamezne dajatve. Vse postopke glede odmere in pobiranja ter vračanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, prisilne izterjave, odpisa zaradi neizterljivosti, zastaranja in plačila obresti od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga zavezanec ni plačal v predpisanem roku, opravlja Davčna uprava RS za občino. Sprejemanje odlokov o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča in vrednosti točke za odmero nadomestila pa je v pristojnosti občine.

V uvajanju davka na nepremičnine se razume možnost večje finančne samostojnosti slovenskih občin. V tem smislu pa ni pomembno samo to, da bodo občine razpolagale z zbranimi sredstvi, temveč je izjemnega pomena tudi in predvsem to, da bi morale občine imeti možnost upravljanja s posameznimi sestavinami davka – davčna osnova, stopnje, način odmere, določanje izjem in oprostitev, poraba teh sredstev in druge. Namreč, če je eden ključnih elementov, po katerih se meri demokratična razvitost nekega okolja v Evropi avtonomija občin in v tem kontekstu tudi njihova finančna samostojnost, potem morajo občine imeti možnost odločanja in tudi odgovornega ravnanja. Tega pa primanjkuje tudi v obstoječem sistemu financiranja občin. Za veljavni sistem financiranja slovenskih občin je namreč primerjalno z drugimi, predvsem dobro razvitimi demokracijami zahodne Evrope, značilno, da obstoječi zakon o financiranju občin ne omogoča kakšne posebne avtonomije pri pridobivanju finančnih sredstev občin; ta predvsem administrativno razdeljuje in prerazdeljuje občinam namenjena finančna sredstva. Občine na dejstvo, koliko finančnih sredstev bodo prejele, nimajo kakšnega posebnega vpliva. Davek na nepremičnine bi tako lahko bil tisti, ki bi vsaj delno popravil obstoječa razmerja in omogočil občinam

avtonomijo v odločanju in pridobivanju ustreznih sredstev, občankam in občanom ter tistim, ki v občinah ustvarjajo, pa okolje, v katerem bodo skozi pobrane davke lahko zagotavljali potrebne, za dobro življenje in poslovno okolje nujne javne storitve.

Žal pa predlagani zakon ni izpolnil pričakovanj ne na sistemski ravni – avtonomija, še manj pa na ravni doseganja ustreznih in potrebnih finančnih sredstev. Prvi finančni izračuni so pokazali, da bi občine, če bodo predlagane stopnje obveljale, veliko izgubile, predvsem tiste z večjim številom in obsegom poslovnih in industrijskih subjektov. V primeru uveljavitve takšnih rešitev se mora država seveda vprašati, kje in od kod bo v teh težkih makroekonomskih in socialnih časih zagotovila finančni izpad občinam, in to tistega, ki je ključen za nadaljnji razvoj v lokalnih okoljih. V sistemskem smislu pa je zakon zakoličil razmerja, ki občinam dajejo le malo možnosti vplivanja na oblikovanje davka na nepremičnine. Vse, kar je občinam pravzaprav preostalo, je možnost določitve višine davčne stopnje, pa še tu je to dejstvo v javnosti in med različnimi političnimi in stanovanjskimi elitami sprožilo burne odzive češ, saj vendar občinam ni mogoče prepustiti tako pomembne odločitve. Davek na nepremičnine v skupnosti razumemo kot pomemben instrument vodenja lokalne razvojne politike in v tem kontekstu je nerazumljivo pričakovati, da bodo občine z dodatnim oziroma visokim obdavčevanjem svojih prebivalcev in prebivalcev ali poslovnih subjektov ene ali druge iz svojih okolij izganjale. Prej nasprotno.

Da država ne misli resno z avtonomnostjo občin v predlaganem sistemu, se je pokazalo tudi na področju določanja oprostitev plačila davka na nepremičnine. Tako je v zakonu zapisala in v skladu s svojimi interesi določila tiste, ki morajo biti oproščeni plačevanja davka, medtem ko občinam ne daje nobene možnosti, da tudi skozi oprostitve vodijo lokalno politiko in vplivajo na položaj posameznih segmentov okolja. V tem kontekstu je pomembno opozoriti na primer stanovanjskega gospodarstva, občine so namreč v skladu z zakoni dolžne skrbeti za socialni in neprofitni fond stanovanj. Ljubljana ima tako 4000 stanovanjskih enot in tako bi morala občina za svoja stanovanja sama sebi plačevati davek na nepremičnine, tega pa v skladu s predlogom tega zakona ne more in ne sme zaračunati najemnikom stanovanj, medtem ko je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča do sedaj lahko.

Prav tako se je zakonodajalcu v 11. členu zapisala popolnoma nesprejemljiva dikcija, ki pravi, da ni mogoče oprostiti plačila davka posameznika, četudi bi bilo ogroženo preživljanje njega in njegovih družinskih članov. Nekako hudo se v časih, ko se vedno več ljudi sooča z izjemnimi socialnimi stiskami, sliši, da zakon to izrecno prepoveduje, tudi za ceno življenja, medtem ko istočasno država skozi določila zakona določa, komu vse pa davka le ne bo treba plačati – državi, cerkvi, tujim institucijam. Zakonodajalec bi lahko v zakonu opredelil natančne kriterije in pogoje, pod katerimi bi občine lahko v omejenem časovnem obdobju lastnika nepremičnine tudi oprostila plačila davka na nepremičnino.

Nekako z lahkoto se je zakonodajalec odločil, da ne obdavči različne stanovanjske enote glede na to, ali gre za stanovanja, ki so bivališča, ali stanovanja, ki predstavljajo še dodaten vložek v večanje premoženja posameznika in posameznice, ali vložek, če hočete, v luksuz. V tem kontekstu je določilo o prepovedi začasnega odpisa davka tistim, ki drugega razen nepremičnine, v kateri bivajo, nimajo, izrazito cinično. V obrazložitvi predloga zakona je predlagatelj med drugim tudi zapisal, da se ekonomska moč in davčna sposobnost določenega sloja prebivalstva odraža med drugim tudi v posedovanju premoženja in nepremičnega premoženja.

7.2.7 Zakon o urejanju prostora

Upravna taksa se po *Zakonu o urejanju prostora* (v nadaljevanju: *ZUreP-1*) za lokacijsko informacijo zaračuna samo za potrdilo, ne pa tudi za vlogo in kartografsko prilogo. Pri pripravi potrdila o namenski rabi zemljišča po Zakonu o prostorskem načrtovanju oziroma pri pripravi lokacijske informacije gre za poseben ugotovitveni postopek, zato bi se tudi taksa za ti dve listini morala obračunavati po tarifni številki, ki velja za potrdila, ki se izdajajo po posebnem ugotovitvenem postopku. Zdajšnja ureditev tako ne zagotavlja še tistega malo, kar je zagotavljala prejšnja, to je vračilo vsaj dela materialnih stroškov, ki nastanejo ob izdaji teh listin. Izdaja lokacijske informacije in potrdila o namenski rabi zemljišča je zahtevno strokovno delo, ki je po svoji naravi zagotovo bližje posebnemu ugotovitvenemu postopku kot pa izdaji

tipičnega potrdila iz uradne evidence. Kljub temu pa je ZUreP-1 v petem odstavku 80. člena kot tudi Zakon o prostorskem načrtovanju v tretjem odstavku 105. člena eksplicitno določata, da ima lokacijska informacija in potrdilo o namenski rabi zemljišča status potrdila iz uradne evidence. Izdajanje lokacijskih informacij in potrdil o namenski rabi zemljišča za občine predstavlja določen materialni strošek in upravne takse so delno namenjene ravno pokrivanju tega. Po zdajšnji ureditvi so torej občine ostale še brez tistega minimuma, ki so ga do sedaj imele.

7.2.8 Denacionalizacija

Ministrstvo za pravosodje je v letu 2008 pripravilo predlog *Zakona o zaključku postopkov vračanja podržavljenega premoženja*, katerega glavni namen je čim hitreje zaključiti postopke denacionalizacije ter odstraniti nekatere pravne ovire za dokončanje teh postopkov. Vlada je predlog zakona sprejela in posredovala v obravnavo Državnemu zboru, ne da bi ga v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi predhodno posredovala v pregled občinam, saj se z njim povečujejo tudi njihove obveznosti.

Z vidika lokalne samouprave je najbolj sporna določba predloga zakona 7. člen, ki določa, da se mora upravljavec zemljišča v primerih, ko so bili javni objekti (ceste, šole, vodna zajetja) brez pravne podlage zgrajeni na zemljiščih v postopku denacionalizacije, najpozneje v šestih mesecih po uveljavitvi zakona, zemljišče pridobiti v last ali pa začeti s postopkom razlastitve. Če tega ne stori, zakon določa, da pristojni organ nadaljuje s postopkom denacionalizacije in upravičencu vrne nepremičnino v naravi. Predlog zakona ni bil posredovan v presojo lokalnim skupnostim, omenjeni člen pa zagotovo posega v njihove interese. Glede na predlagano bi torej prav lahko prišlo do situacije, ko bi se upravičencu v naravi vrnilo neko zemljišče, ki je predmet denacionalizacije, na katerem pa na primer stoji šola, cesta ali igrišče. Zakon o denacionalizaciji je v 32. členu takšne vrnitve v naravi onemogočal.

7.3 Priporočilo Sveta EU glede financiranja novih pristojnosti na lokalni ravni v postopku sprejemanja

Priporočila sicer niso pravno zavezujoči akti, vendar pa imajo izjemno velik pomen in vlogo v demokratičnem delovanju članic Sveta Evrope in seveda še posebej članic EU. Cilj Sveta Evrope je doseči večjo enotnost med svojimi članicami za zaščito in uresničevanje idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina, ter pospeševati njihov gospodarski in socialni napredek.

Evropski odbor za lokalno in regionalno demokracijo pri Svetu Evrope (v nadaljevanju: CDLR) je v osnutku smernic za financiranje novih pristojnosti za lokalne oblasti (v nadaljevanju: Priporočilo) že razpravljal in sklenil, da ga pošlje Odboru strokovnjakov za lokalne ter regionalne finance in javne storitve (v nadaljevanju: LR-FS), da ga revidira z namenom, da pripravijo osnutek Priporočila za države članice glede nadomestila za nove pristojnosti za lokalne in regionalne oblasti ter ga pravočasno predloži CDLR v obravnavo in odobritev.

Priporočilo naj bi vladam držav članic narekovalo, da (Žohar 2011, 12):

1. Delujejo v skladu s sledečimi glavnimi določili in pri tem vključujejo:

1. Nadomestilo za nove pristojnosti po načelu odgovornosti.

1.1 Ko organi višje ravni sprejmejo odločitev o novi lokalni nalogi ali pooblastilu ali ustvarijo domnevo, da se lokalnim oblastem nalagajo dodatni neto stroški. Načelo odgovornosti opravičuje, da se lokalnim oblastem da nadomestilo. V tem dokumentu so takšni primeri novih pristojnosti.

1.2 Z lokalnimi oblastmi se je treba posvetovati o ocenah obsega, v katerem bodo lokalne oblasti uporabljale nove pristojnosti.

1.3 Ko nove pristojnosti zahtevajo od lokalnih oblasti, takšne pristojnosti predstavljajo nov pritisk na lokalne davke, vendar se lahko delitev oziroma neki del novih neto stroškov utemelji z načelom odgovornosti.

1.4 Ko se višja raven odloči zmanjšati neto stroške za lokalne oblasti, načelo odgovornosti opravičuje, da lokalne prihranke prenesejo na organ višje ravni. To negativno nadomestilo je utemeljeno tudi v primerih, ko gre za realizacijo prihodkov, ki je odvisna od pobude lokalnih organov. Stopnja, do katere se pričakuje prevzem novih možnosti prihrankov, bi morala biti predmet posvetovanj z lokalnimi skupnostmi.

1.5 Breme lokalnih oblasti za storitve, ki so trenutno brezplačne, je treba nadomestiti. Nadomestilo bi morali realizirati tudi za lokalne neto stroške, ko višja raven uvaja omejitve na višino taks, ki jih zaračunavajo lokalne oblasti ali izjeme, kot oprostitev plačila pristojbin ali dajatev za nekatere kategorije oseb.

1.6 Administrativne stroške na lokalni ravni, povezane z uvedbo novih pristojnosti, je treba po pravilu nadomestiti le v primerih, ko nove pristojnosti vključujejo spremembo v upravnih postopkih.

1.7 Nadomestilo realizirajo znotraj omejenega števila let za novo pristojnost, ki ga dajo lokalni ravni, in ga ni lahko ustaviti oziroma se je potrebno temu izogibati.

2. Urejanje precenjenih in podcenjenih stroškov.

Nadaljnji pregledi lahko razkrijejo, da se neto stroški razlikujejo od prvotnih ocen stroškov. Na splošno bi to pomenilo revizijo nadomestila, vendar bi bilo treba zaradi več razlogov smotrno uvesti omejitev števila primerov, o katerih se lahko razprava o nadomestilu eventualno ponovno odpre.

3. Nadomestilo za prenos funkcij.

3.1 Povečanje neto stroškov, ki izhajajo iz prenosa pristojnosti z višje ravni na lokalne oblasti, ni cilj, da se spremeni raven storitev za uporabnike, jih je pa treba nadomestiti. Odškodnina bi morala temeljiti na ocenah o pričakovanih neto stroških nove pristojnosti. Stroške prenosa osebja, vključno z ocenjenimi plačami in delovnimi pogoji, je potrebno vključiti. Stroški za obveznosti, ki izhajajo iz pridobljenih pokojninskih pravic prenesenega osebja, je prav tako potrebno vključiti v odškodnino.

3.2 Lastništvo premoženja: stavb, zemljišč in drugih sredstev, potrebnih za nadaljnje zagotavljanje storitev, bi bilo treba prav tako prenesti na lokalne organe. Če nadaljujejo s svetovanjem, je potrebno šteti, da so za izpolnjevanje veljavnih standardov lokalni organi upravičeni do nadomestila za razumne stroške izboljšanja. Dolgove, povezane z lastnino, če izhajajo iz stroškov nakupa in/ali izboljšanja, je mogoče prenesti, vendar naj bi dolg servisiranja tudi v tem primeru nadomestili.

4. Brez nadomestila za splošne ureditve.

4.1 Nadomestila ni mogoče zahtevati, če višja raven zmanjšuje subvencije, kape na lokalnih davčnih stopnjah ali deleže deljenih davčnih prihodkov z namenom zmanjšanja porabe lokalnih oblasti zaradi makro političnih razlogov države. V takšnih primerih, katerih namen je zmanjšati lokalno porabo, je potrebno podati jasno pojasnilo organa višje ravni.

4.2 Odškodnina ni potrebna za spremembe v lokalnih neto stroških zaradi sprememb splošnega obdavčenja ali delovne zakonodaje s podobnim učinkom na zasebni sektor kot tudi na lokalne oblasti, razen če imajo te nesorazmeren učinek na lokalne oblasti.

4.3 Spremembe v distribuciji subvencij za posamezne lokalne oblasti ne smemo nadomestiti, če ni nobene spremembe danega zneska kot celote.

5. Formalni okvir nadomestil.

Okvir pravil za nadomestilo lokalnim oblastem je treba oblikovati tako, da se višja raven zaveže spoštovati te določbe in da je nadomestilo lokalnim oblastem za lokalne neto stroške nove pristojnosti ustrezno. Po možnosti to obveznost določijo z zakonom.

6. Načini nadomestil

6.1 Nadomestilo je lahko dano v obliki nasprotnih sprememb drugih pristojnosti, ki nevtralizira lokalne neto stroške.

6.2 Nadomestilo ne bo potrebno za storitve, ki jih običajno financirajo iz pristojbin uporabnikom.

6.3 V vseh primerih, ki se nanašajo na davčno financirano storitev, bi nadomestilo moralo biti dano v obliki dotacij.

6.4 Nadomestil, ki so posledica dviga novih lokalnih davkov, se je treba izogibati, saj zamegljujejo in slabijo odgovornost.

7. Nadomestilo po možnosti realizirajo s splošnimi dotacijami.

7.1 Nadomestilo je po možnosti od samega začetka dano s splošnimi dotacijami.

7.2 Namenske nepovratne dotacije kot splošno pravilo naj ne bi uporabljali le za nadomestilo, ker omejujejo svobodo lokalnih oblasti za delovanje na stroškovno najbolj učinkovit način. Namenske nepovratne dotacije bi uporabili samo takrat, ko:

- a) so nove lokalne pristojnosti relativno drage,*
- b) so neto stroški zelo neenakomerno porazdeljeni po lokalnih oblasteh in*
- c) na voljo ni dovolj dobrih objektivnih kazalnikov, ki bi se dovolj dobro ujemali s porazdelitvijo stroškov.*

7.3 Če uporabljajo namenske nepovratne dotacije, bi morale biti izrecno pogojene, da se bodo po določenem obdobju nekaj let preoblikovale v splošne dotacije.

8. *Precedenčni učinki.*

Prvotne ocene neto stroškov novih pristojnosti lahko postanejo neustrezne zaradi nadaljnjih oziroma kasnejših odločitev sodišč, pritožb ministrstev ali drugih neodvisnih organov, nastanejo precedensi. V takih primerih mora dodatne stroške nadomestiti organ višje ravni.

9. *Odgovornost za EU regulacijo.*

V EU in EGP državah članicah so nadomestila za nove lokalne pristojnosti uvedena z izvedbo pravil EU, ki izhajajo iz neto dodatnih stroškov za lokalne organe in bi jih morala plačati višja raven, kot da bi bila ta višja raven odgovorna za uvedbo novih pristojnosti.

10. *Posvetovanje z lokalno ravno.*

Posvetovanje z lokalno ravno je treba imeti o vseh vprašanih razporeditve in velikosti nadomestila za nove pristojnosti. Posvetovanje je treba imeti v čim zgodnejši fazi priprave novih pristojnosti. Lokalnim predstavnikom je treba dati razumni čas, da lahko v celoti razmislijo in upoštevajo verjetne neto stroške.

11. *Organizacija posvetovanja.*

11.1 Posvetovanja z lokalno ravno naj bi potekala ob določenih časovnih obdobjih leta, v stalni sestavi in z udeležbo političnih predstavnikov z obeh ravni.

11.2 Posvetovanja lahko potekajo med vodilnim ministrstvom in lokalno ravno, vendar je priporočljivo, da ima lokalna raven možnost pritožbe na ministrstvo odgovorno za celotno javno porabo, če dogovora ni mogoče doseči brez njihovega sodelovanja.

11.3 Vsak predlog parlamentu o novih pristojnostih lokalne oblasti bi moral vključevati informacijo o tem, ali je bil dosežen dogovor o nadomestilu lokalne oblasti.

11.4 Priporočljivo je, da uvedejo najmanjši znesek kot prag za pravico do nadomestila glede njihovih pristojnosti.

- 2. Po sprejetju priporočila opravijo posvetovanje s predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti, prav tako opravijo pregled pravnih in upravnih okvirov za realizacijo nadomestil za lokalne oblasti za nove pristojnosti, tako da zagotovijo, da so ta v skladu s priporočilom.*
- 3. Po sprejetju priporočilo prevedejo v uradni jezik posamezne članice in ga pošljejo lokalnim oblastem in združenjem takšnih organov.*

8 EMPIRIČNA RAZISKAVA

POVPREČNINA

Iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1 v povezavi z drugim odstavkom 12. člena izhaja, da pri določanju višine povprečnine za leto 2010 upoštevamo povprečne stroške za občinske naloge za pretekla štiri leta, pri čemer upoštevamo inflacijo, ter na novo z zakonom določene naloge občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem obdobju. Pri določanju višine povprečnine pa ne upoštevamo nalog občin, ki so jih občine začele opravljati v letu sprejema proračuna, niti ne upoštevamo, da se stroški obstoječih obveznosti, ki so bile na občine prenesene že v preteklosti, nenehno povečujejo. Za ponazoritev omenjenega neskladja pojasnimo na primeru, da navedeno določilo pomeni, da so pri določanju povprečnine za leto 2010 upoštevali pretekle stroške občin v letih 2004 in 2008, ne pa na novo določene naloge občin, ki so jih občine začele opravljati v letu 2010. Upoštevali niso tudi obveznosti, ki so jih občine začele opravljati v leti 2009, niti niso upoštevali, da so imele občine v letu 2009 občutno višje stroške zaradi plačevanja oskrbe v vrtcih, povišanja plač kot posledica plačne reforme, socialnih transferjev, plačilo obveznega zdravstvenega zavarovanja brezposelnim osebam, plačilo družinskih pomočnikov, regresiranja oskrbe v domovih za ostarele, zagotavljanja prevozov v šolo itd. Stroški financiranja teh nalog se v letih 2010 in 2011 še narasli.

Leta 2009 in 2010 Vlada RS z reprezentativnimi združenji ni dosegla dogovora o višini povprečnine za dve proračunski leti 2010 in 2011 ter 2011 in 2012. Tako je država enostransko določila višino povprečnine za leti 2010 in 2011 ter 2011 in 2012, zaradi česar je Združenje občin Slovenije vložilo na Ustavno sodišče RS zahtevo za oceno ustavnosti, saj so mnenja, da je Vlada RS pri enostranskem določanju povprečnine ravnala neustavno. V letošnjem letu je bilo tudi ugotovljeno, da vlada pri izračunu in določitvi višine povprečnine ni upoštevala vseh spremenljivk, kot ji nalaga veljavna zakonodaja. Pri izračunu višine povprečnine vlada ni upoštevala inflacije, kot ji narekuje drugi odstavek 12. člena ZFO-1. Posledice takšnega izračuna se bodo v letu 2011 in 2012 občinskim proračunom še kako poznale, saj tako izračunana

povprečnina za leto 2011 znaša 554,50 EUR namesto 570 EUR, kolikor bi znašala ob upoštevanju inflacije, kot predpisuje ZFO-1. Navsezadnje pa je bila povprečnina za leto 2011 že določena v ZIPRS1011, in sicer v višini 564,30 EUR, iz česar je tako še bolj očitno, da je vlada v letošnjem letu v predlogu ZIPRS1112 višino povprečnine določila enostransko in jo brez ustrezne utemeljitve spremenila oziroma znižala na 554,50 EUR. Ob pravilnem izračunu bi morala biti povprečnina tako za leto 2011 kot 2012 nedvomno bistveno višja, kot jo določa ZIPRS1112 v drugem odstavku 42. člena. Napačen izračun tako izdatno vpliva na izračun primerne porabe in občinam posledično ne omogoča ustreznega financiranja z ustavo in zakoni naloženih nalog. Po podatkih Ministrstva za finance (Konsolidirana realizacija proračunov občin za obdobje od 1. januarja 2008 do 31. decembra 2008 in od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2009) je povprečen strošek občin za opravljanje obveznih nalog v letu 2008 znašal 548 EUR na prebivalca, v letu 2009 pa že 589 EUR na prebivalca. Glede na trende in vpliv gospodarske krize na lokalne skupnosti ocenjujemo, da je povprečen strošek občin v letu 2010 že presegel 600 EUR na prebivalca. V ZIPRS1112 je določena povprečnina za leto 2011 554,50, ta bi omogočala nemoteno delovanje lokalnih skupnosti v letu 2008, ne pa v letih 2011 in 2012.

Precejšnje povečanje odhodkov občin je bilo na naslednjih področjih:

1. Plače in drugi izdatki zaposlenim – 16,93 odstotka (posledica plačne reforme ob koncu leta 2008). Mesečno to znese dodatnih 5 milijonov evrov, kar letno znese 60 milijonov evrov.
2. Subvencije – 20,43 odstotka (v največji meri se povečujejo subvencije javnim podjetjem – celo za 122,08 odstotka in so posledica vse večje finančne ogroženosti družin in posameznikov, ki s svojimi prejemki ne morejo pokriti vse večjih stroškov). Mesečno to znese 1,5 milijona evrov, letno 18 milijonov evrov.
3. Transferi posameznikom in gospodinjstvom se povečujejo za 9,22 odstotka, in sicer:
 - družinski prejemki in starševska nadomestila za 20,44 odstotka,
 - transferi za zagotavljanje socialne varnosti 24,85 odstotka,
 - regresiranje prevozov v šolo 13,78 odstotka,

- regresiranje oskrbe v domovih 17,11 odstotka,
 - plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačilih staršev 8,71 odstotka. Mesečno povečanje znaša 1,3 milijona evrov, na letni ravni znese 15,6 milijona evrov.
4. Transferi v javne zavode – 4,29 odstotka (sredstva za plače, prispevke, blago in storitve). Mesečno to znese milijon evrov, na letni ravni 12 milijonov evrov.
 5. Investicijsko vzdrževanje, obnove, rekonstrukcije in adaptacije se povečujejo za 38,34 odstotka (odhodki so povezani predvsem z rekonstrukcijo, adaptacijo in tekočim vzdrževanjem vrtcev in osnovnih šol). Mesečno znese okoli 5 milijonov evrov, na letni ravni 60 milijonov evrov.

SPREMEMBE ZFO-1

Lastni viri so v teoriji, v mednarodnih usmeritvah in v naši ustavi opredeljeni kot temelj finančnega sistema lokalnih oblasti. Teorija fiskalne decentralizacije predpostavlja avtonomnost nižjih ravni oblasti pri uporabi razpoložljivih virov kot tudi pri predpisovanju lastnih davkov. Tako lahko občine svoje vire prilagajajo svojim potrebam. Med lastne vire po teh izhodiščih štejemo tiste vire, za katere imajo lokalne skupnosti pravico odločati davčno osnovo ali davčno stopnjo ter s tem vplivati na njihov dotok, kot tudi na drugi strani samostojno razpolagati z njihovo uporabo. Namen take razporeditve davčnih virov je doseči, da so lokalne oblasti motivirane za izkoriščanje svojega potenciala glede na naraščajoče potrebe v svoji sredini ter hkrati odgovorne za njihovo uvedbo in uporabo.

Spremembe ZFO-1 ne krepijo finančne avtonomije občin, saj ne zagotavljajo občinam izvirnega vira. Nov sistem temelji zgolj na prerazporejanju od države določene kvote denarja iz dohodninskega vira s centralne na občinsko raven. Tako postaja dohodninski vir, ki je bil do leta 2006 vsaj glede pripadnosti v celoti občinski, le še osnova za rezanje državnega kolača v obliki splošnega transferja občinam oziroma predhodno imenovane glavarine, določene na osnovi višine povprečne porabe. Občine na višino tega priliva oziroma vira nimajo vpliva, zraven pa še ne razpolagajo

z nobenimi podatkovnimi bazami o tem viru. Ne glede na to, da ne uporabljamo več pojem glavarina, ima vir še vedno značaj splošne dotacije, ki jo občinam razporeja država na administrativen način, ki ne more doseči želenih učinkov decentralizacije. Tak sistem namreč ne uspe zagotoviti občinam motivacijskega mehanizma za učinkovitejše reševanje lokalnih javnih problemov, ki je eden od osnovnih namenov decentralizacije upravljanja javnih zadev. Podobno svojstvo imajo predvideni viri za sofinanciranje investicij, ki občinam predstavljajo izdatke za obvezne zakonske naloge delovanja javnih služb, a jih država dodeljuje občinam kot namenski državni transfer in torej omejuje avtonomnost občin pri porabi.

Ob takem pristopu uniformiranja primerne višine porabe za izvajanje zakonskih nalog in le delnem zajemanju dejanskih stroškov, ki ne pokrivajo investicijskih izdatkov, se občinam posledično znižuje primerna poraba. Navedeno pa dolgoročno vodi v zniževanje razpoložljivih sredstev, kot tudi zožuje možnost avtonomnega odločanja o virih.

S tako ureditvijo država sicer ureja dejanski problem horizontalnega davčnega neravnotežja med občinami, oddaljuje pa se od osnovnih predpostavk in načel financiranja občin po določenih ustave in Evropske listine o lokalni samoupravi, ki jo je naša država ratificirala že pred desetletjem. S tem se naš sistem oddaljuje od načel fiskalne decentralizacije, ki predpostavlja ekonomsko in finančno avtonomnost lokalnih oblasti kot osnovni vzvod za učinkovito upravljanje na lokalni ravni.

Ustavno sodišče je konec leta 2007 na predlog štirih občin, ki so z uveljavitvijo novega zakona dejansko prejele celo znižan obseg sredstev iz dohodnine, ugotovilo neskladnost zakona in predlagatelju naložilo, da v roku enega leta te neskladnosti odpravi. Ugotovilo je namreč, da novi Zakon o financiranju občin ne sledi ustavnim določbam. Ta v 142. členu določa, da se občina prvenstveno financira iz lastnih virov in da le tistim občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonskimi načeli in merili zagotavlja dodatna sredstva. S tem je poudarilo, da ustava načelo samofinanciranja postavlja kot temelj finančnega sistema lokalnih oblasti, kar v osnovi opredeljuje

razmerja med državo in lokalnimi oblastmi pri urejanju vprašanj financiranja. Zato je ustavno sodišče zakonodajalcu naložilo, da to upošteva kot pravilo pri oblikovanju finančnega sistema lokalne ravni. V svoji odločbi ustavno sodišče ugotavlja, da odstopljeni viri niso viri, ki jih občina ustvari sama, in jih zato ni mogoče šteti za lastna sredstva občin. Sistem, ki temelji na odstopljenih virih, šteje za neustrezen, saj ustvarja pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar je v neskladju z zahtevo po finančni avtonomiji občin od sredstev državnega proračuna, kar je v neskladju z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena ustave ter zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena ustave.

Ustavno sodišče je torej v svoji odločbi izpostavilo, da mora zakonodajalec zagotoviti občinam ustrezne lastne vire sredstev, o katerih občina sama odloča in ki bodo sorazmerni nalogam in obveznostim občin ob ustrezni odgovornosti občin za svoje delovanje. Zadnje predlagane spremembe in dopolnitve Zakona o financiranju občin teh izhodišč ne zagotavljajo, saj ne opredeljujejo nikakršnega izvirnega občinskega davka. Sistem ostaja na administrativnem prerazporejanju virov z države na občinsko raven in tako občinam še dalje zagotavlja večinski del virov v obliki uniformiranih državnih transferjev.

21. člen ZFO-1

Sredstva za sofinanciranje investicij iz 21. člena ZFO-1 bodo po predlogu ministra za finance ostala na višini 4 odstotkov. Medtem ko bi se morala v letu 2011 zvišati na 5 odstotkov skupne primerne porabe občin in leto pozneje na 6 odstotkov bodo še do konca 2012 ostala pri 4 odstotkih skupne primerne porabe občin. Ob tem je Državni zbor RS tudi natančno določil, za katere namene ta denar lahko namenjajo. Občine bodo zaradi tega finančno še bolj ohromljene, predvsem pa se bodo zmanjšala vsa vlaganja v investicije na občinski ravni. »Zamrznitev« višine sredstev iz drugega odstavka 21. člena ZFO-1 na 4 odstotke bo najbolj prizadela manj razvite občine, saj ta določba predstavlja pomemben socialni korektiv kot pomoč predvsem v času gospodarske krize. Z investicijami v občinah bi lahko namreč zagnali vsaj minimalni

razvoj, ljudje bi dobili delo, njihove družine kruh in možnost poštenega preživetja. Zaradi »zamrznitve« sredstev za sofinanciranje pa bodo najbolj trpeli okoljski projekti, saj občine ne bodo mogle izkoristiti evropskih sredstev, ker ne bodo zmogle zagotoviti lastnega deleža za sofinanciranje.

Ob sprejemanju sprememb proračuna za leto 2011 je tudi Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko opozorila, da je v proračunu za leto 2011 za 21. člen ZFO-1 zagotovljenih 45.634.639 EUR sredstev, zagotoviti pa bi jih bilo treba 57.054.940 EUR, torej v proračunu za leto 2011 manjka 11.411.301 EUR.

DOHODNINA

Iz izračunov Ministrstva za finance izhaja, da sprejeti proračunski akti za leti 2010 in 2011 ne zagotavljajo 54 odstotkov dohodnine, kar ni skladno z ZOF-1. Tako naj bi država po izračunih zagotovila le 50,70 odstotka dohodnine občinam, kar pomeni, da je v vsakem od obeh proračunov zagotovljenih 71,7 milijona evrov manj sredstev, kot določa ZFO-1.

OBČINSKO REDARSTVO

Na podlagi Zakona o občinskem redarstvu mora vsak občinski redar v roku enega leta opraviti trimesečno strokovno usposabljanje na Policijski akademiji. Strošek MOK za 4 udeležence, ki so obiskovali predavanja in opravljali preizkus znanja je bil 2.065,44 EUR brez potnih stroškov in dnevnic za čas usposabljanja.

Upoštevajoč pravilnik o uniformi za redarja je strošek MOK za letno in zimsko uniformo redarja, ki zajema tudi čevlje, nogavice, pas in opremo za motor približno 2.900 EUR na redarja. Vseh redarjev na MOK je 12.

Obveznost lokalnih skupnosti z novim predpisom o redarstvu je tudi sprejetje občinskega programa varnosti. Strošek MOK za pripravo tega dokumenta je bil 10.200 EUR.

PREDŠOLSKA VZGOJA

Ministrstvo za šolstvo in šport je v letu 2008 za sofinanciranje investicij na področju predšolske vzgoje namenilo 1.825.000 EUR, medtem ko je cena enega štiri oddelčnega (90 otrok) vrtca kar 1.100.000 EUR. Iz tega je jasno, da morajo občine same poskrbeti za finančno konstrukcijo in izvedbo investicij na tem področju.

Glede vpisa otrok v vrtce pa v MOK ugotavljajo, da se je število otrok v zadnjih letih močno povečalo, predvsem zaradi večjega števila otrok (kot posledica višje rodnosti in pozitivne migracijske bilance) in večjega odstotka vključenosti otrok v vrtce, ki je v MOK okoli 10 odstotnih točk višje od slovenskega povprečja.

V spodnji tabeli so vidni omenjeni podatki.

Tabela 8.1: Število otrok in oddelkov v MOK po letih

Leto	Število otrok v vrtcih (stanje SEPTEMBER)	Število oddelkov v vrtcih (stanje SEPTEMBER)
2005	1547	91
2006	1554	94
2007	1648	97
2008	1782	100
2009	1906	107
2010	2088	123

Vir: Strokovne službe MOK

Dodatne obveznosti za MOK:

1. Večje število otrok pomeni tudi **večje število ugotovitvenih postopkov** za ugotavljanje upravičenosti do znižanega plačila vrtca. Glede na to, da v povprečju samo 3 odstotki staršev vlog ne odda, pomeni povišanje števila približno 35 odstotkov povečanje obremenitve zaposlenega za delo ugotovitvenega postopka. Zaradi tega si je morala MOK pomagati z zaposlovanjem za določen čas v terminih, ko je do večjega obsega dela tudi prišlo.
2. **Drugi otrok brezplačen:** Delež otrok s sočasno vključitvijo je bil pred uveljavitvijo pravice »drugi otrok brezplačen« v vrtcih MOK 9,33odstoten. Ta delež se je v letu 2009 povečal na 11,5 odstotka, ter v letu 2010 na 13,36 odstotka. Zaradi omenjenega ukrepa ocenjujemo, da se je v vrtce MOK v letu 2009 dodatno vključilo 40 otrok, v letu 2010 pa 84 otrok.
3. **Prostorski in kadrovske normativi:** zaradi večjega interesa po vključitvi otrok v vrtce je morala MOK neprestano zagotavljati investicijska sredstva, ki jih je namenjala novogradnjam objektov vrtcev ter ureditvam prostorov za potrebe varstva otrok v namenskih in nenamenskih objektih. Normativi glede največjega števila otrok v posamezni skupini pa se v tem času niso prilagodili kljub konkretnim pobudam lokalnih skupnosti.
4. **Povečane zahteve do zaposlenih v vrtcih:** Zaposleni v vrtcih morajo po novem opravljati izpite iz Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP). Stroški izobraževanja povečujejo občinske tekoče finančne transfere vrtcem, saj vsak izpit iz ZUP stane 113 eur.

Izkustveno potrebuje MOK za preureditev obstoječega prostora v prostor za varstvo otrok z opremo skupaj okoli 60.000,00 EUR z DDV. Če bi pristojno ministrstvo za čas večjega vpisa otrok v vrtce normativ samo pri oblikovanju oddelkov prve starostne skupine dovolilo povečati za 1 (enega!) otroka, bi to konkretno v MOK pomenilo, da bi lahko takoj, brez dodatnih investicij, omogočili vključitev 53 otrok iz prve starostne skupine v vrtec, kar so skoraj 4 dodatne skupine!

Sicer pa so tudi prostorski normativi za izgradnjo vrtcev relativno strogi. To je tudi vzrok, da je zasebne iniciative, ki jo zakon sicer predvideva in omogoča, v Sloveniji zelo malo. Tako skoraj celotne obveznost zagotavljanje predšolske vzgoje ostaja na plečih lokalne skupnosti.

OSNOVNOŠOLSKA VZGOJA IN IZOBRAŽEVANJE

Zakon o osnovni šoli in Zakon o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja določata nove stroške občin na področju notranjih revizij, zagotavljanja pravne službe, pregleda igrišč, izjave o varnosti, zaščitne ograje, varovanje igrišč, meritve strelovodov, zaščita šolskega prostora,... in dodatne obveznosti pri prevozih v šole in zavode (od bivališča do šole) ter prevozov za otroke s posebnimi potrebami. Naštete predstavljajo dodatne obveznosti in naloge občin, ki bi jih v osnovi morala zagotavljati država, pa jih ta ne. Naštete obveznosti se na šolski prostor ne prenašajo samo z zakonom o šolstvu, temveč tudi in predvsem s številnimi področnimi zakoni. MOK zaradi dodatnih nalog, ki zadevajo obveznosti zavodov, ni poviševala sredstev, namenjenih tem zavodom. Sicer pa so to vsekakor dodatne obveznosti za zavode, za katere morajo zavodi zagotavljati dodatna sredstva, ki bi jih sicer lahko usmerjali v višjo kakovost programov, opreme in vzdrževanja, menijo na MOK.

PREVOZ OTROK V ŠOLO

V okviru Zakona o osnovni šoli, ki predpisuje med drugim tudi brezplačne prevoze učencev, če je njihovo prebivališče oddaljeno več kot 4 kilometre od osnovne šole, je letni strošek MOK 1.135.000 EUR. V omenjenem znesku so zajeti tudi stroški, ki jih MOK pokriva za prevoz predšolskih otrok s posebnimi potrebami.

SOFINANCIRANJE JAVNIH KULTURNIH ZAVODOV

Na področju financiranja javnih zavodov s področja kulture imajo nekateri zavodi regijski ali celo širši pomen ravno zato, ker še ni prišlo do ustanovitve pokrajin.

V MOK je bil strošek občinskega proračuna za muzej 112.555 EUR, kar predstavlja 20 odstotni delež sofinanciranja z državo. Če muzej ne bi pridobil statusa pooblaščenega muzeja, bi bil strošek 100 odstotkov, kar znaša 562.776 EUR.

ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE

MOK ugotavlja, da je število upravičencev v zadnjih letih zelo nihalo, kar je bolj posledica gospodarsko - ekonomskega položaja družbe.

Povprečno število upravičencev na mesec po letih:

- 2008: 1.427
- 2009: 1.512
- 2010: 1.538

Kaže, da število upravičencev narašča, kar pomeni dodatne obremenitve občinskega proračuna MOK.

SOFINANCIRANJE POMOČI NA DOMU

Na področju javne službe Pomoči na domu sofinancira MOK naslednje zneske:

Tabela 8.2: Sofinanciranje javne službe Pomoči na domu v MOK

	mesečno (EUR)	letno (EUR)	%
Subvencija MOK	25.950,63	311.407,56	68
Uporabniki	6.641,00	79.692	17

MDDSZ	2.100,00	25.200	6
Oprostitev plačila upravičencev (MOK)	3.600,00	43.200	9
Skupaj	38.291,63	459.499,56	100

Vir: Strokovne službe MOK

Ker je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v letošnjem letu sprejelo odločitev, da programa javne službe Pomoči na domu ne bo več sofinanciralo, je MOK sprejela odločitev, da bo izpad finančnega deleža države nadomestila sama in ga pokrila iz lastnih virov ter iz večje produktivnosti javne službe. To znaša na letni ravni dodatnih 25.200 EUR, kar predstavlja kar 83 odstotkov sofinanciranja MOK, to pa znaša 379.807,56 EUR na leto.

Če MOK ne bi prevzela sofinanciranja izpadlega deleža države, bi se lahko cena za uporabnika zvišala iz obstoječe 4,9 na 5,9 EUR/efektivno uro, kar bi za uporabnika predstavljalo večji strošek, ki ga morda marsikdo ne bi več zmogel.

OKOLJE IN PROSTOR

Na področju varstva okolja je obveznost mestnih občin naslednja:

1. priprava operativnih programov varstva okolja,
2. izvajanje podrobnejšega ali posebnega programa monitoringa stanja okolja,
3. sporočanje podatkov o stanju okolja za potrebe informacijskega sistema varstva okolja,
4. priprava poročil o stanju okolja.

MOK ocenjuje, da se bo na tem področju strošek v proračunu povišal za 60 odstotkov.

Na področju prostorskega načrtovanja nova zakonodaja določa, da morajo občine sprejeti nov prostorski načrt za območje celotne občine v digitalni obliki. Priprava in izdelava le-tega je zelo kompleksna ter tehnično zahtevna naloga, za kar je potrebno zagotoviti številna strokovna gradiva in podatke ter jih tehnično obdelati. MOK ocenjuje, da se bo tudi na tem področju strošek v proračunu povišal za 60 odstotkov.

Z Uredbo o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja je bila občinam dana nova obveznost, in sicer, da je za potrebo prostorskih aktov treba pripraviti najmanj karte poplavne in z njimi povezane erozijske nevarnosti. MOK ocenjuje, da se bo strošek na tem področju povišal za 100 odstotkov.

Občine opozarjajo na dejstvo, da država ne izvaja svojih zakonskih nalog, na primer čiščenje vodotokov, kar posledično v lokalnih okoljih povzroča (tudi) katastrofalne posledice. MOK ocenjuje 100 odstotno povišanje stroškov tudi na tem področju.

Na podlagi Uredbe o ocenjevanju hrupa v okolju bo potrebno izdelati strateško karto za hrup, kar bo MOK stalo 100 odstotno povišanje proračuna na tem področju.

Na področju kmetijstva morajo občine pripraviti strokovne podlage za upravičenost posegov v kmetijska zemljišča, za kar MOK ocenjuje 50 odstotno povišanje stroškov na tem področju.

ZEMLJIŠKA KNJIGA

Uveljavitev novele *Zakona o zemljiški knjigi* prinaša občinam nove nepotrebne stroške. Pretvorba listin v elektronsko obliko, ki jih po novem obligatorno izvajajo notarji, stane med 30 in 40 EUR na posamezno listino. V primeru odkupa neke trase ceste ali služnosti za občino predstavlja dodaten strošek za delo, ki so ga doslej opravljale same. Če je količina pogodb na primer 800, je strošek neke komunalne investicije dodatno vsaj še 24.000 EUR, ki ga sedaj ni bilo. Takšen finančni poseg v

občinske proračune za delo, ki so ga do sedaj občine same opravljale brez težav, je nesprejemljiv.

V primeru MOK so do uveljavitve omenjene novele in tudi po njej sami opravili celoten postopek vlaganja zemljiškoknjižnih predlogov. Od meseca maja, ko je bila novela uveljavljena, pa do meseca septembra tega leta je imela MOK 2.300 EUR stroškov. Notarji so za svoje storitve zaračunali 30 EUR in pripadajoči 20 odstotni DDV ter 0,60 EUR stroškov na listino.

VZDRŽEVANJE GOZDNIH CEST

V letu 2009 je bilo za izvedbo programa vzdrževanja gozdnih cest porabljenih 2.003.000 EUR iz zbranih sredstev pristojbin ter 1.268.000 EUR sredstev proračuna RS, ki so bila na podlagi uredbe in podpisanih pogodb razporejena 197 občinam. Poleg navedenega so leta 2009 za vzdrževanje gozdnih cest še dodatno prispevale občine (največ Koroška regija) 1.304.000 EUR ter Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS 820.000 EUR. Kljub temu pa so navedena sredstva zadostovala le za vzdrževanje 52 odstotkov gozdnih cest, ki jih je v Sloveniji 12.365 km.

Ker pristojbine določajo na podlagi katastrskega dohodka od gozda, to posledično pomeni tudi zmanjšanje obsega sredstev pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest. Leta 2011 imamo tako v primerjavi z letom 2009 zbranih in razporejenih 794.000 EUR sredstev pristojbin manj oziroma bi sredstva pristojbin in proračuna zadoščala le za izvedbo vzdrževanja 26 odstotkov gozdnih cest. Tako zmanjšana sredstva torej ne zadostujejo niti za izvedbo minimalnega vzdrževanja gozdnih cest.

SVETLOBNO ONESNAŽEVANJE

Uredba o mejnih vrednostih svetlobnega onesnaževanja okolja je občinam med drugim naložila tudi nalogo izdelati načrte razsvetljave, ki so jih morale poslati na

ministrstvo. Uredba je v alinejah zahtevala od občin različne podatke, od imena in naslova upravljavca razsvetljave do podatkov o električni moči svetilk, številu svetilk, dolžinah osvetljenih cest ipd. Načrte je pripravila in na ministrstvo poslala slaba polovica občin. Hiter izračun nam ob predpostavki, da je občina zunanjemu izvajalcu za takšen načrt plačala približno 7.000 EUR in govorimo o približno 100 občinah, je uredba samo zaradi tega (načrti razsvetljave – samo občine) terjala 700.000 EUR. Dejstvo je, da je uredba imela učinek na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40.000 EUR, kar je v nasprotju z izjavo pripraviljavca gradiva za vlado.

V lanskem letu je vlada predmetno uredbo spremenila. Na področju načrtov razsvetljave je z novimi določili vse do sedaj izdelane načrte razsvetljave spremenila v brezpredmetne. Vlada je namreč po treh letih ugotovila, da je nemogoče izdelati in objaviti obrazec za izdelavo načrtov, kar je tudi bila ena redkih nalog ministrstva iz prve uredbe. Razlog je bila slabo definirana vsebina načrta razsvetljave, saj se podatki nanašajo na različne vrste razsvetljave. Tako so morale občine v skladu z novimi določili o načrtih razsvetljave popraviti načrte, kar je pomenilo nove stroške in tudi takrat je pripraviljavec predpisa zapisal pod izjavo, da uredba ne bo imela vpliva na javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR.

9 ZAKLJUČEK IN VERIFIKACIJA TRDITEV

Zahteva reprezentativnih združenj občin do Ministrstva za finance, da se spremeni *Zakon o financiranju občin* v smeri, ki bo pri izračunu višine povprečnine za neko časovno obdobje upošteval ne samo vrsto in obseg dodatnih nalog občin, temveč bo upošteval tudi povečanje obsega izvajanja nalog, kadar to povečanje izhaja iz zakonskih ali podzakonskih okvirov, je povsem upravičena. Prav tako bi bila upravičena sprememba osnove za izračun višine povprečnine za neko časovno obdobje, saj zdajšnja formula ne omogoča realnega izračuna oziroma dejanskih stroškov, vezanih na izvajanje novih nalog. Formula, po kateri povprečnino za bodoče koledarsko leto izračunavajo na osnovi realiziranih stroškov iz preteklih dveh let, je že v osnovi zgrešena, saj ne vključuje številnih novih nalog in obveznosti, razmerij in stanj v občinah. Sprememba Zakona o financiranju občin bi morala biti tudi na področju financiranja investicij v javnih zavodih s strani državnega proračuna, seveda kadar so te investicijske obveznosti pogojene z zakonskimi okviri, sam zakon pa bi moral tudi natančneje odražati višino primerne porabe dejanskih stroškov javnih služb v posameznih sredinah.

Vse nove ali povečane obveznosti občin je potrebno finančno ovrednotiti in nato tudi vključiti v zahteve občin po povečanju povprečnine zanje.

Lokalna samouprava je pravica in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah Ustave RS in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Za lokalno skupnost je izredno pomembno, da ima določen organizacijski status, status avtonomije od državne oblasti, ker ji lajša izvajanje njenih nalog in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti državni oblasti. Ko zakonodajalec pri normativnem urejanju javnih zadev nalogo določi kot izvirno pristojnost občine, mora lokalni skupnosti omogočiti, da vsaj deloma odloča o izvrševanju te naloge. Določitev novih nalog kot izvirnih pristojnosti občin na način, ki ne omogoča občini, da bi vsaj delno samostojno urejala z zakoni

določene naloge in obveznosti, je v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave RS.

Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti ter načine in sredstva za njihovo uresničevanje in vire za njihovo izpolnjevanje.

Da bi se izognili tveganju, da bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon, je zelo pomembno, da so finančna sredstva, ki občinam pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti. Zakonodajalec lahko izbere dve možnosti:

- občinam hkrati zagotovi pokritje stroškov za izvajanje naloge tako, da to ne vpliva na delovanje občinske uprave ali pa
- ne dodeli nobenih sredstev za ta namen in omogoči občinam, da same predpišejo davščine za pokritje stroškov.

Hipotezo 1, ki sem jo uvodoma postavila in glasi: »Država s sprejemom novih zakonskih ali podzakonskih predpisov povečuje obveznosti občin ali nanje prenaša nove naloge, pri tem pa ne zagotavlja zadostnih dodatnih finančnih sredstev« lahko potrdim, saj glede na preučene predpise, ki jih je sprejel državni zbor, ter predpise, ki so v fazi sprejemanja in sem jih analizirala v 7. poglavju, ugotavljam, da je posledica novega predpisa tudi finančna posledica, ki bremeni proračune lokalnih skupnosti. Iz tega je logično sklepati, da zaradi povečanih stroškov na področjih tekočega delovanja primanjkuje sredstev pri investicijah, vzdrževanjih in novih pridobitvah. To pa istočasno pomeni zmanjšana finančna avtonomija občin, saj je tisti del občinskega proračuna, s katerim lahko občina prosto razpolaga, manjši ali pa ga sploh več ni. Mnogim občinam tudi primanjkuje finančnih sredstev zgolj za tekoče obveznosti, ki so nujne za njihovo delovanje. S tem potrjujem tudi hipotezo 2, ki glasi: »Država s sprejemom nove zakonodaje zmanjšuje finančno avtonomijo občin.«

Sprejete spremembe Zakona o financiranju občin ne zagotavljajo in ne vzpostavljajo izvirnega vira za občine, saj:

- zgolj prerazporejajo iz državnega proračuna na občinsko raven del dohodnine kot državni transfer,
- višino določajo z dveletnimi zakoni o izvrševanju državnega proračuna in nesistemske konsistentnimi rešitvami,
- sredstva za investicije »dodeljujejo« med občine kot državni transferi,
- občine na višino tega priliva oziroma vira nimajo vpliva, prav tako nimajo nobenih podatkovnih baz o samem viru, kar predstavlja kršenje ustavnega načela transparentnosti in dostopa do informacij. Občine morajo imeti možnost vplivati na lastne vire.

Spremembe ZFO-1 niso sledile odločitvi in usmeritvam Ustavnega sodišča RS, ki je izpostavilo, da mora zakonodajalec zagotoviti občinam ustrezne lastne vire sredstev, ki bodo sorazmerne njihovim nalogam in obveznostim, temveč ostaja na prerazporejanju virov z države na občinsko raven in tako občinam zagotavlja finančno izravnano v obliki glavarine.

Pri tem se lahko upravičeno vprašamo, ali predlagane dopolnitve zakona o financiranju občin upoštevajo te usmeritve in odpravljajo neskladnost zakona z ustavo. Seveda pa ne smemo pozabiti še na jutrišnje razmere financiranja občin, ko bo država uvedla novo obdavčitev nepremičnin in s tem ukinila nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, ki sedaj predstavlja edini pravi davčni vir občine. Kaj bo takrat še ostalo občini kot izvorni vir razen občinskih taks? Kolikšna bo potem finančna avtonomnost občin? Ali to ne vodi v popolno odvisnost občin od države?

Zakon o financiranju občin v taki obliki, kot je, občin ne spodbuja k njihovi razvojni naravnosti, saj le-te nimajo nobenega pravnega vpliva na to, koliko finančnih sredstev občina prejme, bi pa nedvomno ta zakon moral vključiti stimulacije za tiste občine, ki so in se trudijo biti razvojno naravnane. Prav tako bi moral omogočiti večjo avtonomnost lokalnih financ z uveljavitvijo avtonomnega lokalnega finančnega vira (registracija avtomobilov, bencinski davek ipd.).

Ugotovljeno je tudi pomembno dejstvo, ki zmanjšuje že tako okrnjeno finančno sposobnost občin, in sicer, da v tekočih stroških občin niso zajeti stroški amortizacije in nujnega investicijskega vzdrževanja tako javne uprave kot tudi družbenih dejavnosti, ki bi zagotavljali izvajanje zakonskih nalog vsaj na ravni ohranjanja doseženega javnega standarda. Naslednja slabost, povezana s financiranjem občin, je mehanizem primerne porabe, preko katerega občinam odrejajo sredstva na podlagi štirih kriterijev, med njimi je tudi število prebivalcev v občini, mlajših od 15 let. Ta kriterij je popolnoma neustrezen, saj je največji strošek povezan z mlajšimi od 15 let pravzaprav strošek zagotavljanja predšolske vzgoje, drugi stroški, vezani na mlajše od 15 let, so v primerjavi s stroški zagotavljanja predšolske vzgoje veliko manjši.

Dejstvo je, da bi morala zaradi zmanjšanja pritiska na lokalne davke finančne posledice nositi tista politična raven, ki se je odločila za izdatke. Za izvajanje nalog, ki so bile poverjene občinam v sedmem poglavju analiziranih predpisov, morajo višje ravni oblasti nadomestiti dodatne neto lokalne stroške, ki so nastali ravno zaradi njihovih odločitev.

Urejeno medsebojno delitev obveznosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter razporeditev ustreznih finančnih virov bi dosegli že s tem, da bi v primeru prenosa nalog na lokalno raven za njihovo odobritev bilo potrebno posvetovanje z lokalnimi oblastmi, kar bi nedvomno spodbudilo odgovornost na vseh ravneh. Posledica tega pa bi bila tudi boljša zakonodaja in njeno učinkovito izvajanje.

10 LITERATURA

- ◆ Babič, Marjan. 1996. *Stopnja samostojnosti slovenskih občin*. Denar: revija o davkih 7 (4): 16-18.
- ◆ Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- ◆ Brezovšek, Marjan. 1994. *Federalizem in subsidiarnost (primer Evropske unije)*. Ljubljana: Teorija in praksa 31(1/2), 24-32.
- ◆ Brezovšek, Marjan. 2005. Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V Brezovšek, Marjan in Haček Miro, ur. *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 263-282. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- ◆ *Energetski zakon (EZ)*, uradno prečiščeno besedilo (2007), Ljubljana: Uradni list RS, 27, 70/2008, 22/2010, 37/2011.
- ◆ Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- ◆ Grah, Metod. 1998. *Razmerje med državo in lokalno upravo v okviru prenesenega delokroga*. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- ◆ Haček, Miro. 2003. *Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji*. V Marjan Brezovšek, ur. in Miro Haček ur. *Globalizacija in državna uprava*, 219-233. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- ◆ Kamnar, Helena. 1999. *Sistem javnih financ v Sloveniji*. V Borak Neven, ur. *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji*. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.
- ◆ Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- ◆ Korpič – Horvat, E.(2006): Proračunsko pravo (citirano 20.12.2009). Dostopno prek: www.pf.uni-mb.si/datoteke/bernarda/proracunsko_pravo-korpic.doc
- ◆ Kranjec, Marko. 2003. *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- ◆ Lavtar, Roman. 2005. *Financiranje občin*. Pravna praksa 24 (27): 6-8.
- ◆ Oplotnik, Žan. 2004. *Financiranje slovenskih občin in kandidati za lokalne davke*. V Jasmina Vidmar in Roman Lavtar, ur. *Deset let lokalne samouprave: vizija 2004, praksa 2004*, 83-88. Maribor: Skupnost občin Slovenije.

- ◆ Owens, Jeffrey in Giorgio Panella. 1991. *Local government: An international perspective*. Oxford, Amsterdam: Elsevier Science.
- ◆ Pavčnik, Marijan. 1997. *Teorija prava*. Ljubljana, Cankarjeva založba.
- ◆ Pitamic, Leonid. 1996. *Država*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- ◆ Pernek, Franc. 1997. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Pravna fakulteta.
- ◆ *Pravilnik o postopkih zadolževanja občin* (2008), Ljubljana: Uradni list RS, 108.
- ◆ *Pravilnik o merilih za ugotavljanje dohodkov, prihrankov in premoženja občanov za prijavo v obvezno zdravstveno zavarovanje* (2008), Ljubljana: Uradni list RS 126, 62/2010.
- ◆ *Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij* (2008), Ljubljana: Uradni list RS 110.
- ◆ Ribičič, Ciril. 1994. *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: Enotnost.
- ◆ *Stanovanjski zakon (SZ-1)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 69/2003.
- ◆ *Statistične informacije št. 43*, 2007
- ◆ *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Italy, Council of Europe, 2000
- ◆ Šmidovnik, Janez. 1994. *Občina – temeljna samoupravna lokalna skupnost*. Teorija in praksa 31 (1-2), 14-23.
- ◆ Šmidovnik, Janez. 1995/a. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- ◆ Šmidovnik, Janez. 1995/b. *Prenos pristojnosti iz dosedanjih občin na državo*. Pravna praksa 4/95, 2-4.
- ◆ Tiebout, Charles M. 1956. *A pure theory of lokal expenditures*. Journal of Political Economy 64 (5): 416-426.
- ◆ *Ustava Republike Slovenije – URS* (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373-1386; 42/1997, 3843; 66/2000, 8201; 24/2003, 2785-2786; 69/2004, 4861-4862; 68/2006, 7177. *Ustava Republike Slovenije – URS* (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373-1386; 42/1997, 3843; 66/2000, 8201; 24/2003, 2785-2786; 69/2004, 4861-4862; 68/2006, 7177.
- ◆ *Uredba o mejnih vrednostih svetlobnega onesnaževanja okolja*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 81/2007, 109/2007, 62/2010.
- ◆ *Uredba o pogojih in omejitvah za izvajanje posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja* (2008), Ljubljana: Uradni list RS 89.
- ◆ *Uredba o metodologiji za izračun povprečnine* (2009), Ljubljana: Uradni list RS 51.

- ◆ *Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest* (1994), Ljubljana: Uradni list RS 38, 20/1995, 42/1998, 12/1999, 25/2002, 35/2003, 31/2005, 9/2006, 32/2007, 36/2009, 103/2010.
- ◆ Verbič, Dušan. 2003. *Management v samoupravni lokalni skupnosti (organizacijska in informacijska sestavina)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis).
- ◆ Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava. Občine in pokrajine*. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana.
- ◆ Vlaj, Stane. 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- ◆ Vlaj, Stane. 2001b. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- ◆ Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava – teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- ◆ Vlaj, Stane. 2005. *Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija*. V Marjan Brezovšek in Miro Haček, ur. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 25-42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- ◆ Vlaj, Stane. 2006a. *Lokalna samouprava: teorija in praksa (3. spremenjena in dopolnjena izdaja)*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- ◆ Vlaj, Stane. 2006b. *Nacionalna združenja občin*. Časopis Skupnosti občin Slovenije - ČaSOSpis. November/december (40-41), 9-13.
- ◆ Vlaj, Stane. 2009. *Pristojnosti, financiranje in velikost bodočih pokrajin*. ČaSOSpis- časopis Skupnosti občin Slovenije, št. 68/69.
- ◆ Vlaj, Stane: *Primerjalni pregled financiranja regij in drugih oblik lokalnih skupnosti*. Dostopno prek: www.mnz.si/si/upl/urloksam/fimvus.htm
- ◆ Voljč, M. 2009. *Sistem javnih financ. Usposabljanje za imenovanje v naziv*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/usposabljanje_za_IN/Mojca_Voljc_SJF_nov2009.ppt#257.1,SISTEM_JAVNIHFINANC Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave-MELLS (1996). Ljubljana: Uradni list RS-MP 15, 285-290).
- ◆ *Zakon o lokalni samoupravi –ZLS-* uradno prečiščeno besedilo (2007). Ljubljana: Uradni list RS 94, 27/2008, 76/2008, 100/2008, 79/2009, 14/2010, 51/2010.
- ◆ *Zakon o financiranju občin (ZFO-1)*, Uradni list RS, št. 123/2006, 101/2007, 57/2008
- ◆ *Zakon o javnih financah (ZJF)*, Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 110/2002, 127/2006, 14/2007, 109/2008, 49/2009, 38/2010

- ◆ *Zakon o lokalnih volitvah (ZLV)*- uradno prečiščeno besedilo (2007). Ljubljana: Uradni list RS 94, 45/2008.
- ◆ *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)*- uradno prečiščeno besedilo (2006), Ljubljana: Uradni list RS 24, 105/2006, 126/2007, 65/2008, 47/2009, 48/2009, 8/2010.
- ◆ *Zakon o varnosti v cestnem prometu (ZVCP-1)*- uradno prečiščeno besedilo (2008), Ljubljana: Uradni list RS 56, 57/2008, 73/2008, 58/2009, 36/2010, 106/2010, 109/2010, 7/2011.
- ◆ *Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJVRM-1)*, Uradni list RS, št. 70/2006.
- ◆ *Zakon o občinskem redarstvu (ZORed)*, Uradni list RS, št. 139/2006.
- ◆ *Zakon o komunalnih taksah (ZKT)*, Ljubljana: Uradni list SRS, št. 29/65, 5/68, 7/70, 51/71, 7/72, RS, št. 18/91, 57/99, 123/2006.
- ◆ *Zakon o vrtcih (ZVrt)*- uradno prečiščeno besedilo (2005), Ljubljana: Uradni list RS 100, 25/2008, 98/2009, 36/2010, 62/2010.
- ◆ *Zakon o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)*- uradno prečiščeno besedilo (2007), Ljubljana, Uradni list RS 16, 101/2007, 36/2008, 22/2009, 55/2009, 58/2009, 16/2010, 47/2010.
- ◆ *Zakon o osnovni šoli (ZOsn)*- uradno prečiščeno besedilo (2006), Ljubljana: Uradni list RS 81, 102/2007.
- ◆ *Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)*- uradno prečiščeno besedilo (2006), Ljubljana: Uradni list RS 72, 114/2006, 91/2007, 71/2008, 76/2008, 118/2008, 47/2010, 62/2010.
- ◆ *Zakon o socialnem varstvu (ZSV)*- uradno prečiščeno besedilo (2007), Ljubljana: Uradni list RS 3, 23/2007, 41/2007, 122/2007, 61/2010, 62/2010.
- ◆ *Zakon o Rdečem križu Slovenije (ZRKS)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 7/1993, 79/2010.
- ◆ *Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 16/2008.
- ◆ *Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998, 127/2006, 38/2010.
- ◆ *Zakon o zavodih (ZZ)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 12/1991, 45/1994, 8/1996, 18/1998, 36/2000, 127/2006.
- ◆ *Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)*, Ljubljana, Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008, 108/2009, 80/2010, 106/2010.
- ◆ *Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)* – uradno prečiščeno besedilo (2003), Ljubljana: Uradni list RS, št. 55.
- ◆ *Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN)*- uradno prečiščeno besedilo (2006), Ljubljana: Uradni list RS 51, 97/2010.
- ◆ *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)*, Ljubljana, Uradni list RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.
- ◆ *Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 14/2007, 55/2009.

- ◆ *Zakon o interventnih ukrepih (ZIU)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 94/2010.
- ◆ *Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2010 in 2011 (ZIPRS1011)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 99/2009, 29/2010, 56/2010.
- ◆ *Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč (ZPPDUP)*, Ljubljana: Uradni list SRS, št. 34/1984, SFRJ, št. 83/1989, SRS, št. 5/1990, RS, št. 26/1990, 10/1991, 17/1991-I, 13/1993, 66/1993, 66/2000, 61/2002, 110/2002, 2/2004.
- ◆ *Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS (ZSKZ)* - uradno prečiščeno besedilo (2010), Ljubljana: Uradni list RS, št. 19, 56/2010.
- ◆ *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)* - uradno prečiščeno besedilo (2006), Ljubljana: Uradni list RS 39, 49/2006, 66/2006, 112/2006, 33/2007, 57/2008, 70/2008, 108/2009.
- ◆ *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR)* - uradno prečiščeno besedilo (2003), Ljubljana: Uradni list RS, št. 83, 93/2005.
- ◆ *Zakon o gozdovih (ZG)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 30/1993, 13/1998, 24/1999, 56/1999, 31/2000, 67/2002, 110/2002, 112/2006, 115/2006, 110/2007, 61/2010, 106/2010.
- ◆ *Zakon o cestah (ZCes-1)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 109/2010.
- ◆ *Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)*, Ljubljana: Uradni list SRS, št. 18/1984.
- ◆ *Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 44/1997, 98/1999, 1/2000, 67/2002, 110/2002, 8/2003.
- ◆ *Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003, 58/2003, 33/2007, 108/2009, 79/2010, 80/2010, 106/2010.
- ◆ *Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 50/2006.
- ◆ *Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 47/2006, 65/2007.
- ◆ *Zakon o denacionalizaciji (ZDen)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 27/1991, 56/1992, 13/1993, 31/1993, 24/1995, 29/1995, 74/1995, 20/1997, 23/1997, 41/1997, 49/1997, 87/1997, 65/1998, 83/1998, 11/1999, 16/1999, 31/1999, 60/1999, 1/2000, 66/2000, 54/2002, 54/2004, 56/2004, 62/2004, 63/2004, 18/2005, 6/2008, 113/2008.
- ◆ *Zakon o zemljiški knjigi (ZZK-1)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 58/2003, 37/2008, 45/2008, 28/2009, 79/2010, 25/2011.
- ◆ *Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS)*, Ljubljana: Uradni list RS, št. 86/2010.
- ◆ Žagar, Katarina. 2003. *Lokalna samouprava – organizacija in funkcija*. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- ◆ Žohar, Franci. 2011. *Priprava osnutka priporočila Sveta EU glede financiranja novih pristojnosti na lokalni ravni*. Časopis Skupnosti občin Slovenije - ČaSOSpis. Januar/februar 2011, 12-15.