

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

**SISTEM FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI**

Ljubljana, maj 2008

VESNA BREGAR

## **IZJAVA**

Študentka Vesna Bregar izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Tineta Stanovnika in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI</b> .....	<b>2</b>
1.1 OPREDELITEV POJMA LOKALNA SAMOUPRAVA .....	2
1.2 OPREDELITEV POJMA LOKALNA SKUPNOST .....	2
1.3 OPREDELITEV POJMA OBČINA .....	3
1.3.1 Vrste občin .....	3
1.3.2 Naloge občin .....	4
1.4 PRAVNE PODLAGE, KI UREJAJO PODROČJE LOKALNE SAMOUPRAVE .....	5
1.4.1 Ustava Republike Slovenije.....	5
1.4.2 Zakon o lokalni samoupravi.....	5
<b>2 FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE</b> .....	<b>7</b>
2.1 FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH .....	7
2.2 PRAVNE PODLAGE, KI UREJAJO PODROČJE FINANCIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI.....	8
2.2.1 Zakon o lokalni samoupravi .....	8
2.2.2 Zakon o javnih financah.....	8
2.2.3 Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.....	9
<b>3 STARI SISTEMSKI ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN</b> .....	<b>10</b>
3.1 ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN (ZFO-UPB1) .....	10
3.2 SLABOSTI ZFO-UPB1 .....	12
3.2.1 Večanje potrebne finančne izravnave po ZFO-UPB1 iz državnega proračuna .....	15
3.2.2 Pomanjkljivosti pri razdelitvi dohodnine .....	16
3.2.3 Pomanjkljivosti uporabe določenih prihodkov občin za pokrivanje primerne porabe.....	20
3.2.4 Pomanjkljivosti pri računanju primerne porabe.....	20
3.3 NOVELA ZAKONA O FINANCIRANJU OBČIN .....	22
<b>4 NOVI SISTEMSKI ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN</b> .....	<b>23</b>
4.1 PREDLOGI ZA SPREMEMBO ZAKONA .....	23
4.2 ODZIVI NA PREDLOG ZFO-1 .....	25
4.3 SPREJETI ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN (ZFO -1).....	27
4.4 ODZIVI NA SPREJETI ZAKON .....	33
4.5 ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI ZFO-1 .....	34
<b>5 ANALIZA IN PRIMERJAVA FINANCIRANJA OBČIN PO ZFO-1 IN ZFO-UPB1</b> .....	<b>37</b>
<b>SKLEP</b> .....	<b>43</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>45</b>
<b>VIRI</b> .....	<b>45</b>

## KAZALO SLIK

Slika 1: Grafični prikaz primerne porabe, lastnih prihodkov in finančne izravnave v obdobju 2002–2006.....	16
Slika 2: Odstotek lastnih prihodkov občin iz odstopljenih virov državnega proračuna glede na skupno primerno porabo občin v letih 2002 in 2006 .....	18
Slika 3: Delež posameznih prihodkov v lastnih prihodkih v letu 2006.....	19
Slika 4: Presežki lastnih prihodkov nad primerno porabo (v mio €).....	19
Slika 5: Predvideno zmanjšanje občinskih prihodkov za leto 2007 zaradi ZFO-1 (v tisoč €) .....	26
Slika 6: Primerna poraba na prebivalca (2002–2006) in povprečnina (2007–2009) (v €).....	30
Slika 7: Skupna primerna poraba občin v obdobju 2002–2009 (v mio €) .....	38
Slika 8: Finančna izravnava občin v obdobju 2002–2009 (v mio €).....	40
Slika 9: Delež finančne izravnave občin v skupni primerni porabi občin v obdobju 2002–2009 in delež lastnih prihodkov občin v skupni primerni porabi občin v obdobju 2002–2009 .....	41
Slika 10: Primerna poraba občin (2002–2009), prihodki iz dohodnine (2002–2006) in prihodki iz glavarine (2007–2009) (v tisoč €) .....	42
Slika 11: Delež dohodnine v primerni porabi (2002–2006) in delež glavarine v primerni porabi (2007–2009) .....	43

## KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerna poraba, lastni prihodki in finančna izravnava in število občin, ki niso prejele finančne izravnave v obdobju 2002–2006 (v tisoč €) .....	15
Tabela 2: Primerjalni pregled prejete dohodnine na prebivalca in izračunane primerne porabe za izbrane občine v letu 2002 (v €).....	17
Tabela 3: Odstotek lastnih prihodkov občin iz odstopljenih virov državnega proračuna glede na skupno primerno porabo občin v letih 2002 in 2006.....	17
Tabela 4: Primerna poraba na prebivalca (2002–2006) in povprečnina (2007–2009) (v €) .....	30
Tabela 5: Primerna poraba občin (v tisoč €) in verižni indeks primerne porabe v letih 2002–2009 ....	38
Tabela 6: Skupna primerna poraba občin, lastni prihodki v primerni porabi občin in pripadajoča finančna izravnava v obdobju 2002–2009 (v tisoč €) .....	40

## UVOD

Za diplomsko delo sem si izbrala področje financiranja občin, ki je po uveljavitvi novega Zakona o financiranju občin (za novi zakon v diplomskem delu uporabljam kratico ZFO-1) eno izmed najbolj perečih vprašanj javnih financ, ki po mojem mnenju zasluži poglobljeno analizo.

Namen diplomskega dela je prikazati vire financiranja občin po starem in novem Zakonu o financiranju občin (za stari zakon v diplomskem delu uporabljam kratico ZFO-UPB1).

Cilj diplomskega dela je podati kritični prispevek glede prednosti in slabosti starega oz. novega sistema financiranja občin.

V diplomskem delu bom v prvem poglavju predstavila pojme povezane z lokalno samoupravo ter pravne podlage, ki urejajo področje lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. V okviru lokalne samouprave se opravljajo naloge lokalnega pomena ter določene naloge iz državne pristojnosti, ki jih na lokalno raven prenese država.

V drugem poglavju sledi kratka predstavitev področja financiranja lokalnih skupnosti v nekaterih evropskih državah ter pravne podlage, ki predstavljajo izhodišča v zvezi s financiranjem občin v Sloveniji.

V tretjem poglavju je predstavljen sistemski Zakon o financiranju občin ZFO-UPB1, ki je veljal do leta 2007, slabosti ZFO-UPB1 in razloge za spremembo zakona. V četrtem poglavju bom opisala predlagane spremembe sistemskega Zakona o financiranju občin in medijski odmev glede predlaganih sprememb. Opisala bom določbe novega Zakona o financiranju občin ZFO-1. Po mnenju nekaterih županov bi moral nov zakon povečati samostojne fiskalne vire financiranja občin, pri tem upoštevati tudi višino plačane dohodnine prebivalcev posameznih občin in šele nato zagotoviti dodatna sredstva za manj razvite občine, v obliki finančne izravnave.

V petem poglavju je podana grafična in opisna analiza in primerjava financiranja občin po ZFO-1 in ZFO-UPB1.

V sklepu diplomskega dela so strnjeno opisane glavne ugotovitve, ki izhajajo iz namena in cilja diplomskega dela.

Pri pisanju diplomskega dela sem izhajala predvsem iz dostopne literature Ministrstva za finance Republike Slovenije, vladnih služb RS (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko) in Združenja občin Slovenije.

# 1 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI

## 1.1 Opredelitev pojma lokalna samouprava

Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način. V primerjavi z državno upravo, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija (Vlaj, 2004, str. 14).

Po Evropski listini lokalne samouprave (1996) lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo svet ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, kjer to dopušča zakon.

Glede na prikazane opredelitve lahko povzamemo, da so bistveni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave naslednji *elementi samoupravnosti* (Šmidovnik, 1995, str. 29):

- *teritorialni* – to pomeni, da so lokalne skupnosti ustanovljeni subjekti lokalne samouprave, za določeno območje, ožje države na primer občine, pokrajine;
- *funkcionalni* – kar pomeni, da se tem skupnostim prizna delovno področje nalog, lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- *organizacijski* – te naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, in sicer bodisi neposredno ali po svojih organih, ki jih izvolijo;
- *materialno finančni* – lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;
- *pravni element samoupravnosti* – lokalna skupnost ima (lastnost) status pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovno pravnem prometu.

## 1.2 Opredelitev pojma lokalna skupnost

Pojem lokalna skupnost vsebuje naslednje značilne elemente (Grafenauer, 2000, str. 16):

- prebivalci (ljudje), ki prebivajo na nekem območju,
- ozemlje oziroma teritorij,
- integriranost, povezanost v skupnost – kar pogojuje oziroma označuje:
  - dejstvo naselitve (bivanja, življenja) na določenem teritoriju,
  - skupni interesi in potrebe oziroma skupne dejavnosti ljudi, ki pogojujejo medsebojne odnose in aktivnosti ljudi,
  - zavest o pripadnosti skupnosti.

### 1.3 Opredelitev pojma občina

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) opredeljuje občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost. To je najbolj preprosta in najbolj pogosta definicija občine, ki zajema tri sestavine značilne za občino, in sicer (ZLS, 2007):

- da je občina glavni oziroma najvažnejši tip (oblika) lokalne samouprave,
- da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja – posamezna ali več naselij povezanih s skupnimi interesi,
- da ima položaj samoupravnosti – z vsebino, kakor ga določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi v posamezni deželi.

#### 1.3.1 Vrste občin

V Sloveniji se občine delijo na navadne (podeželske, nemestne) občine, mestne občine in občine s posebnim statusom, ki jih zaenkrat pri nas še nimamo.

- Navadna občina

Štela naj bi praviloma več kot 5.000 prebivalcev in sposobna mora biti opravljati za njene prebivalce temeljne oskrbne naloge, kot so: trgovina z osnovnimi potrebščinami, zdravstvena ambulanta, osnovna šola, pošta, ustrezni prostori za občinski sedež in komunalno-stanovanjska opremljenost. Te dejavnosti naj bi bile nameščene v občinskem središču – osrednjem naselju, ki naj bi bilo dobro dostopno (Vlaj, 2004, str. 189–190).

- Mestna občina

Mestna občina je ustavna kategorija. Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS) je uvedla mestno občino kot posebno vrsto občine, ki opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Država te naloge prenese v izvirno pristojnost mestne občine, torej jih opravlja kot svoje izvirne in ne kot prenesene državne naloge. Take naloge so, na primer naloge na področju prostorskega in urbanističnega urejanja, stanovanjske gradnje, družbenih dejavnosti, itd. Merila za oblikovanje mestnih občin so strožja v kakovostnem in količinskem pogledu. Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij povezanih v enoten prostorski organizem, z mestno okolico, ki jo povezuje dnevno preseljevanje prebivalstva. ZLS v 16. členu določa, da mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Mestna občina mora na svojem območju poleg pogojev, ki jih mora izpolnjevati navadna občina, izpolnjevati še pogoje, da ima bolnišnico, omrežje javnih služb, gledališča, muzeje, arhive (kulturna dejavnost), poklicne in srednje šole (Vlaj, 2004, str. 190–191).

- Občine s posebnim statusom

ZLS predvideva tudi občine s posebnim statusom. Država zagotavlja posebna sredstva za razvoj občin s posebnim statusom. Gre predvsem za občine v obmejnem pasu, za katerih nadaljnji obstoj ima država poseben interes. Prvotno je ZLS glede občin s posebnim statusom določal, da gre za občine na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko razvrednotenih in razvojno šibkih območjih, ki se jim lahko z zakonom podeli poseben status, kadar je izražen poseben interes države za ohranitev in razvoj posameznih od teh območij. Veljavni ZLS pa ne našteva več območij, temveč pravi le, da lahko Državni zbor občinam na območjih, kadar je izražen poseben interes, za ohranitev poselitve in razvoj posameznih območij, podeli poseben status. Pogoje za podelitev posebnega statusa določi poseben zakon (Vlaj, 2004, str. 191–192).

### **1.3.2 Naloge občin**

Naloge, ki jih opravljajo občine, so po državah različno urejene zaradi različnega razvoja sistema lokalne samouprave, pa tudi določitev, kaj naj bi občine pravzaprav zagotavljale je težko določljiva (King, 1992, str. 153).

Sodobna občina opravlja tri vrste nalog, in sicer (Šmidovnik, 1995, str. 73–74):

- lokalne zadeve oziroma zadeve lokalnega pomena; to so zadeve oziroma naloge, ki so po svojem pomenu izvirno občinske, in si jih občine same določajo v okviru svoje ustavne avtonomije (samouprave), s svojimi akti;
- lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni – praviloma s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih, kot na primer z zakonom o cestnem prometu, o urejanju prostora, o izobraževanju, itd.; pri tem gre praviloma za cela področja nalog; tudi tako določene naloge urejajo in izvajajo občine v svoji lastni pristojnosti kot svoje naloge;
- prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam; take naloge opravljajo občinski organi po posebnem režimu nadzora, ki ga opravljajo pristojni državni organi; ker gre za državne naloge, mora država občinam za njihovo izvajanje zagotoviti tudi sredstva.

Mestna občina poleg lokalnih zadev javnega pomena v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Mestna občina, ki je povezana v pokrajino, lahko opravlja upravne funkcije pokrajine, če tako odločijo občine.

S predhodnim soglasjem občine lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (prenesene naloge). Za predhodno soglasje se šteje, če je občina pri Državnem zboru vložila pobudo za opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti. Merilo oziroma razlogi za prenos so racionalnejše in učinkovitejše izvajanje nalog v občini, še 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, javne zdravstvene službe na sekundarnih ravni (Žagar, 2006, str. 27).

## **1.4 Pravne podlage, ki urejajo področje lokalne samouprave**

### ***1.4.1 Ustava Republike Slovenije***

V Ustavi RS je področju lokalne samouprave namenjeno celo peto poglavje s sedmimi členi, od 138. do 144. člena, kar je v primerjavi z ustavami drugih držav razmeroma obsežno besedilo, ki podrobno ureja nekatera bistvena vprašanja lokalne samouprave in postavlja stroge meje sistema lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995, str. 156).

Po 138. členu Ustave RS (1991) prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je definirana kot samoupravna lokalna skupnost, katere območje obsega eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, kjer se ustanavlja občina.

Ustava RS (1991) opredeljuje tudi delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, ki obsega lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Poleg tega navaja tudi t.i. prenesene naloge, to so naloge iz državne pristojnosti, ki jih država po predhodnem soglasju občine ali širše lokalne samoupravne skupnosti lahko prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost, če za to zagotovi tudi sredstva.

### ***1.4.2 Zakon o lokalni samoupravi***

Zakonska ureditev lokalne samouprave mora v skladu z ustavnimi določbami zagotoviti lokalni skupnosti njen samoupravni položaj in ji dati možnost, da samostojno ureja svoje delovanje (Vlaj, 2004, str. 67–71).

ZLS (2007) je sestavljen iz dvanajstih poglavij. V prvem poglavju ZLS so opredeljene splošne določbe tega zakona, med drugim tudi definicija občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. V nadaljevanju zakon določa območje in dele občine. Občina naj bi bila sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, kadar so izpolnjeni naslednji pogoji:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda),
- poštne storitve,
- knjižnica (splošna ali šolska),
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

ZLS (2007) določa, da občina v okviru svojih **izvirnih nalog** opravlja naslednje naloge:

- **upravlja** občinsko premoženje;
- **omogoča pogoje** za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- **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;
- **ureja, upravlja in skrbi** za lokalne javne službe v okviru svojih pristojnosti;
- **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;
- **pospešuje:**
  - službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
  - vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
  - razvoj športa in rekreacije;
  - kulturno umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- **skrbi za:**
  - varstvo zraka, tal, vodnih virov, varstvo pred hrupom, zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
  - požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- **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;
- **ureja in vzdržuje** vodovodne in energetske komunalne objekte;
- **opravlja nadzorstvo** nad krajevnimi prireditvami;
- **organizira**
  - komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini
  - pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
  - opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
  - občinsko upravo;
- **določa** prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi 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 ter druge lokalne zadeve javnega pomena.

## **2 FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE**

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

Osnovni namen decentralizacije je torej doseganje višjih narodnogospodarskih koristi, saj se z oblikovanjem več ravni (odločanja, delovanja), bolj približamo dejanskim potrebam okolja (Oplotnik, 2002, str. 1).

### **2.1 Financiranje lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah**

Na splošno imajo širše lokalne skupnosti večjo finančno avtonomijo glede njihove porabe finančnih sredstev kot pa glede njihovih virov. Tako, npr. italijanske regije in španske avtonomne skupnosti večino svojih sredstev dobijo iz delitve nacionalnih davčnih prihodkov, na katere nimajo vpliva, in z neposrednimi prenosi iz državnega proračuna. V Španiji neodvisni viri predstavljajo le 10 % proračunov avtonomnih skupnosti, davčni prihodek pa le 1 %. Regije z velikimi proračuni so prav tako tiste z najnižjim neodvisnim davčnim prihodkom (Tičar, 2003, str. 6).

Belgijske občine imajo veliko finančno avtonomijo, 4. odstavek 170. člena belgijske ustave določa načelo, da ne more biti noben davek ali dajatev občine, združitve mest ali federacije občin določen drugače kot z odločitvijo njihovih svetov. Tako ne obstaja nikakršen obvezen davek, ki bi ga občine morale uvesti. Načeloma tako občinski sveti prosto odločajo o osnovi in stopnji davkov, kot tudi o drugih elementih davkov (oprostitve ...), ki jih bodo uvedli. To med drugim vključuje dajatve za izdajo upravnih dokumentov, gradbenih dovoljenj, gradnjo kanalizacijskih in vodovodnih sistemov (Tičar, 2003, str. 13).

V Franciji lokalne oblasti (občine, skupine z lastnimi davčnimi pravicami, departmaji, regije) lahko svobodno določajo stopnje davkov in jih tudi svobodno uvajajo, če njihova uvedba ni obvezna. Lokalne oblasti pa ne morejo uvajati davkov, ki niso predvideni v zakonodaji. Za neposredne lokalne davke veljajo naslednja pravila določitve stopnje davka (Tičar, 2003, str. 19–23):

- določitev gornje meje obdavčitve, s katero se omeji davčno obremenitev;
- tako razmerje med davčnimi stopnjami, da se ne privilegira oz. depriviligira ene skupine davkoplačevalcev v primerjavi z drugimi.

Značilno za razvoj financiranja na Nizozemskem je, da naj bi občine večji delež financ zbrale z davki, čeprav zgodovinsko pogojeno, največji delež financ dobijo iz sklada za občine, province pa iz sklada za province, ki ju polni centralna vlada. Občine z lokalnimi davki in taksami zberejo le dobrih 16 % prihodkov, province pa slabih 10 %. Občine dodatnih 10 %

dobijo z upravljanjem lastnega premoženja, ostalo pa dobijo tako občine kot province s transferji centralne vlade (Tičar, 2003, str. 40).

## **2.2 Pravne podlage, ki urejajo področje financiranja lokalne samouprave v Sloveniji**

### **2.2.1 Zakon o lokalni samoupravi**

Z ZLS so postavljena izhodišča za gospodarjenje s premoženjem občine in osnovna izhodišča za oblikovanje sistema financiranja občin z opredelitvijo finančnih virov lokalnih skupnosti, zagotavljanjem dopolnilnih sredstev države in opredelitvijo osnovnega okvira občinskega proračuna. Zakon določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, dodatnih sredstev države in iz zadolžitve. Opredeljena je pripadnost osnovnih davčnih virov in drugih dajatev, ki so podlaga za financiranje občin (Milunovič, 2005, str. 108).

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz davkov, drugih dajatev in dohodkov od njenega premoženja, sredstev države ter iz zadolžitve. Država zagotavlja dodatna sredstva občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena iz lastnih virov. Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin in drugi davki, določeni z zakonom (ZLS, 2007).

Dohodki od premoženja občine so zlasti dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila ter dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij (ZLS, 2007).

Občina se lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom. Prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v proračunu občine, ki ga ta sprejeme. Poslovanje občine ter pravnih oseb, ki jih ustanovi občina ali je njihov lastnik, preverja računsko sodišče (ZLS, 2007).

### **2.2.2 Zakon o javnih financah**

Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), ki je bil sprejet leta 1999, celovito ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje premoženja občin, zadolževanje občin, poročstva občin, upravljanje dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor. Določbe zakona veljajo tudi za ožje dele občin, ki so samostojne pravne osebe (npr. krajevne skupnosti) (Milunovič, 2005, str. 108–109).

ZJF (1999) določa, da je za izvrševanje občinskega proračuna odgovoren župan občinskemu svetu. Proračun občine sestavljajo splošni del (zajema skupno bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja), posebni del (finančni načrti neposrednih uporabnikov) in načrt razvojnih programov (letni načrti oziroma plani

razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja).

Občina se lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Zadolževanje, za katero Ministrstvo za finance ni izdalo soglasja, je nično. Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovesiti, se lahko občina likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna. Prihodki od upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi so prihodek proračuna in stroški v zvezi z zagotavljanjem likvidnosti sredstev proračuna so izdatek proračuna (ZJF, 1999).

### **2.2.3 Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin**

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (v nadaljevanju ZSPDPO) ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države, pokrajin in občin, ureja evidence nepremičnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter interni trg nepremičnin. V drugem poglavju ZSPDPO navaja načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti, in sicer (ZSPDPO, 2007):

- **načelo gospodarnosti** – stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga noben upravljalec trajno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog, je treba prodati ali z oddajo v najem ali na drug ustrezen način zagotoviti njegovo gospodarno rabo. Postopke ravnanja s stvarnim premoženjem je treba voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo in samoupravne lokalne skupnosti.
- **načelo odplačnosti** – stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti ni dovoljeno odtujiti neodplačno, razen, če je to dovoljeno z zakonom, odplačno pa samo pod pogoji in na načine, določenimi v ZSPDPO.
- **načelo enakega obravnavanja** – upravljalec stvarnega premoženja vodi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku.
- **načelo preglednosti** – upravljalec stvarnega premoženja vodi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti na način, ki zagotavlja preglednost vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.
- **načelo javnosti** – ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti je javno, razen v primerih, ko poseben zakon določa drugače.

### 3 STARI SISTEMSKI ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN

#### 3.1 Zakon o financiranju občin (ZFO-UPB1)

Sistem financiranja občin po ZFO-UPB1 je bil uveden z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) in prvič uveljavljen v proračunskem letu 1999.

Osrednjo vsebino ZFO-UPB1 (2006) je predstavljal model izračuna primerne porabe posamezne občine in njene finančne izravnave. Model je temeljil na določenem povprečnem znesku sredstev na prebivalca v državi, s katerimi lahko povprečna občina zagotovi izvajanje vseh ustavnih in zakonskih nalog in se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena. Primeren obseg sredstev na prebivalca je določil za posamezno proračunsko leto Državni zbor z Zakonom o izvrševanju proračuna, ta znesek je imenovan primerna poraba na prebivalca. Znesek primerne porabe za posamezno občino se je glede na to določil tako, da se je primerna poraba na prebivalca, določena z Zakonom o izvrševanju državnega proračuna, korigirala z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi. Tako se je znesek primerne porabe za posamezno občino izračunal po naslednji enačbi (1):

$$PPi = (0,70 + 0,05*Ci + 0,05*Pi + 0,16*Mi + 0,04*Si)*ZP*Oi \quad (1)$$

Pri tem je:

**PPi** – primerni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini;

**Ci** – razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi;

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

**Mi** – razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;

**Si** – razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;

**ZP** – primerna poraba na prebivalca;

**Oi** – število oseb s stalnim bivališčem v posamezni občini na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto po podatkih centralnega registra prebivalstva.

Osnovni seštevek vseh koeficientov je bil 1,00. Pri izračunu za občine s sedežem v krajih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij pa niso imeli statusa mestnih občin, se je namesto koeficienta 0,70 upošteval

koeficient 0,74 tako, da je bil skupen seštevek koeficientov 1,04. Pri izračunu za mestne občine se je namesto koeficienta 0,7 upošteval koeficient 0,78 tako, da je bil seštevek koeficientov 1,08 (ZFO-UPB1, 2006).

Občini, ki z lastnimi prihodki ni mogla zagotoviti svoje primerne porabe, so se v državnem proračunu zagotovila sredstva za finančno izravnavo. Pri ugotovitvi finančne izravnave so se upoštevali ocenjeni lastni prihodki občine. Če so bili v tekočem letu ti za dva odstotka nižji od ocenjenih, se je določila višja finančna izravnava glede na dejansko odstopanje, če pa so bili lastni prihodki višji od ocenjenih, je mora občina vrniti del nakazane finančne izravnave, v nadaljevanju pa se ji je nakazoval iz državnega proračuna nižji znesek (Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006).

Po preteku proračunskega leta je Ministrstvo za finance, na podlagi dejansko realiziranih prihodkov občin, ugotovilo dokončno višino pripadajočih sredstev finančne izravnave za posamezno občino.

Pri izračunu lastnih prihodkov se niso upoštevali prihodki od obresti na depozite, najemnin za stanovanja in poslovne prostore, prodaje premoženja, drugih prihodkov od premoženja, vrnjenih depozitov, akreditivov in garantnih pisem, nakupov in prodaje vrednostnih papirjev, komunalnih prispevkov, samoprispevka ter drugi prihodki od občanov za sofinanciranje določenih nalog in obveznosti na lokalni ravni (ZFO-UPB1, 2006).

Model financiranja občin, kot ga je določal zakon, je določal, da se primerna poraba občine financira iz lastnih prihodkov (ZFO-UPB1, 2006):

- iz davkov in taks, ki so prihodek občine neposredno na podlagi zakona (po 21. členu):
  - davek na dediščine in darila,
  - davek na dobitke od iger na srečo,
  - davek na promet nepremičnin,
  - upravne takse,
  - posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic;
- davkov, taks, pristojbin, nadomestil in odškodnin, ki so prihodek občine na podlagi drugega akta, izdanega v skladu z zakonom (po 22. členu):
  - davek od premoženja,
  - nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
  - krajevne turistične takse,
  - komunalne takse,
  - pristojbine,
  - odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda,
  - odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja,
  - prihodki uprave,
  - prihodki, določeni z drugimi akti;

- in 35-odstotnega deleža dohodnine, ki se je med občine razporedil v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, s stalnim prebivališčem v občini in odmerjeno dohodnino v državi (po 23. členu).

Po ZFO-UPB1 (2006) so se občine lahko zadolževale z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Občine so se lahko dolgoročno zadolževale za investicije, ki jih je potrdil občinski svet. Občine so se lahko zadolževale le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ni presegal 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ni presegalo 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

Ne glede na zgoraj omenjene omejitve so se lahko občine zadolževale za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so bile sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ni presegalo dodatnih 3 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni bila daljša od ekonomske življenjske dobe investicije. V dovoljeni obseg zadolževanja so se šteli lizingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna (ZFO-UPB1, 2006).

Javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljice so občine, so se lahko zadolževali le s soglasjem ustanovitelja. Izdana soglasja so se štela v obseg možnega zadolževanja občine.

Občini so se v državnem proračunu lahko zagotovila dodatna sredstva za sofinanciranje posameznih nalog in investicij. Obseg dodatnih sredstev, ki jih je prejela občina, je lahko predstavljal največ 70 % sredstev od predvidenega obsega naloge ali investicije. Višina dodatnih sredstev za sofinanciranje se je izračunala na podlagi zneskov dejansko realizirane dohodnine posamezne občine za preteklo leto, izračunane na prebivalca v občini. Občine so bile upravičene do dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij na področju regionalnih razvojnih programov in izvajanja strukturne, kohezijske ali predpristopne politike na lokalni ravni. Sredstva v višini 3 % skupne primerne porabe vseh občin so se zagotovila na posebni proračunski postavki državnega proračuna (ZFO-UPB1, 2006).

### **3.2 Slabosti ZFO-UPB1**

Eno pomembnih vprašanj, s katerim se srečujemo od uvedbe novega sistema lokalne samouprave, je, kako zagotoviti občinam finančna sredstva za izvajanje tistih nalog, ki jih morajo opravljati po ustavi in zakonu.



Novembra 2006 se je nekdanji finančni minister mag. Anton Rop zavzel, da bi bilo treba financiranje občin urediti tako, da bi bila bolj upoštevana temeljna *načela fiskalnega decentralizma*. To bi moralo pomeniti, da bi centralna (vladna) raven odgovarjala predvsem za makroekonomsko stabilnost in razvoj ter redistribucijo v korist dohodkovno šibkejših delov prebivalstva. Nižje ravni upravljanja javnofinančnega sektorja bi se medtem ukvarjale predvsem s ponudbo javnih dobrin in storitev na geografsko omejenih območjih, kar tem nosilcem upravljanja omogoča precej boljšo prilagoditev ponudbe javnih storitev in blaga specifičnim značilnostim in potrebam posameznih področij (Rop, 2006, str. 12).

"Po meri" narejena ponudba javnih dobrin na ravni lokalne države lahko namreč poveča blaginjo prebivalcev nad ravnijo, ki bi jo dosegla centralna, torej uniformna ponudba javnih dobrin. Za alokacijo (ekonomsko-političnih) funkcij na nižje ravni države je torej bistveno, da je ponudba outputa lokalnih javnih dobrin učinkovita, da torej izenačuje mejne stroške z mejnimi koristmi prebivalcev vsake konkretne enote, da je finančno relativno čim bolj samostojna in kar se da medsebojno konkurenčna. Povpraševanje po lokalnih javnih dobrinah je cenovno zelo neelastično, potencialno povečanje (ali zmanjšanje) blaginje, ki ga povzroči "pravilna" decentralizacija, je zato zelo opazno in značilno. Povedano z drugimi besedami, oblikovanje, delovanje in financiranje občin je izjemnega pomena za kakovost, obseg in učinkovitost pomembnega dela javnih (lokalnih) storitev (Rop, 2006, str. 12).

Rop (2006, str. 12) meni, da eden od glavnih razlogov za manjšo učinkovitost financiranja občin tiči že v načinu in začetku njihovega ustanavljanja in delovanja. Pretirano ustanavljanje in drobljenje občin ob vedno novih izjemah je namreč stalnica vseh mandatov slovenskega Državnega zbora in prav vse parlamentarne politične stranke so pri tem dejavno sodelovale. Vse od leta 1994, ko je začela veljati nova zakonodaja na področju lokalne samouprave, se je tako število občin in izjem za njihovo ustanavljanje nenehno povečevalo. Že leta 1994 je bilo tako ustanovljenih 147 občin, do leta 1998 se jih je na novo ustanovilo še 45, do leta 2002 še ena in v letu 2006 še 17. Skupaj imamo zdaj tako kar 210 občin.

Po eni strani imamo veliko majhnih, dragih in manj učinkovitih občin, po drugi pa vse večje razlike med velikimi, srednje velikimi in malimi občinami. Nekatere občine imajo tako naravo, naloge in funkcije regionalnih, druge lokalnih centrov, tretje pa so po obsegu in naravi bolj vaške oziroma krajevne skupnosti. In prav teh zadnjih je z vsakim mandatom več, za kar obstajajo tako *ekonomski kot politični razlogi* (Rop, 2006, str. 12).

*Ekonomski* so v dejstvu, da so bile male občine, prej na primer krajevne skupnosti, zaradi finančne izravnave po preoblikovanju v občine soočene s precej manjšimi proračunskimi omejitvami kot pred njihovo ustanovitvijo. Pravzaprav je sistem financiranja občin sam generiral nenehne zahteve po ustanavljanju novih in novih občin. Seveda pa je to, ob danem obsegu sredstev za vse občine skupaj, pomenilo pritisk na celotne javne finance oziroma pritisk na relativno zmanjšanje obsega sredstev za preostale občine. Več je bilo takšnih občin, bolj nevzdržen in neučinkovit je postajal zdajšnji sistem financiranja. Zato je pravzaprav

razumljivo, da je vse več – in vse bolj glasnih – zahtev po povečanju obsega sredstev za občine, tudi zato, ker je država hkrati ob povečevanju sredstev za občine nanje prenašala tudi vse več nalog, da bi tako zmanjšala pritiske na celotne javne finance.

**Politični** razlogi za takšno ustanavljanje so jasni in se skrivajo predvsem v dejstvu, da nove občine pomenijo dodatne možnosti za politične funkcije na lokalni ravni in hkrati lažjo, še močnejšo prevlado političnih strank, ki že imajo v posameznih okoljih pomemben političen vpliv. Vse večje drobljenje občin tako postopoma dodatno pogloblja in povečuje pomen in vpliv tistih političnih strank na državni ravni, ki posebej favorizirajo predvsem politiko spodbujanja razvoja malih ruralnih okolij in so bolj nenaklonjene urbanim okoljem.

Prav zanimivo pa je, da, ne glede na številne kritike o katastrofalnosti sistema financiranja občin, globalni podatki niso tako porazni. Glede na delež prihodkov slovenskih občin v BDP, če ga seveda primerjamo z manjšimi članicami EU, slovenske občine ne odstopajo veliko. Prej bi lahko rekli, da imajo, na primer kar soliden delež davčnih prihodkov v BDP, zlasti če ga primerjamo denimo s Portugalsko, Belgijo ali Luksemburgom. Še bolj zanimivo pa je, da se ta delež v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami kar lepo veča (Rop, 2006, str. 12).

Železnik (2002) je tako opozoril, da Ustava RS v 142. členu določa, da se občine financirajo iz lastnih virov in da država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, dodatna sredstva. Evropska listina lokalne samouprave v 9. členu določa finančne vire lokalnih skupnosti, in sicer:

- finančni viri lokalnih skupnosti morajo biti v razmerju z nalogami, ki jih določa zakon,
- finančni sistem, na katerem temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim skupnostim, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da sledijo dejanskemu gibanju stroškov,
- vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti mora izvirati iz krajevnih davkov in taks, katerih višino lahko v okviru zakona določajo občine same,
- lokalne skupnosti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način se jim dodelijo prerazporejeni viri,
- za zaščito finančno šibkih lokalnih skupnosti, je treba uvesti finančno izravnavo.

Če analiziramo ZFO-UPB1, tako ustavna načela kot načela Evropske listine lokalne samouprave niso bila primerno upoštevana. To potrjujejo naslednja dejstva (Železnik, 2002):

- Finančno izravnavo je po ZFO-UPB1 prejemale več kot 2/3 slovenskih občin, kar je posledica nepravilne prerazporeditve finančnih virov. Finančno izravnavo je prejemale večina občin in ne le občine, ki so gospodarsko slabše razvite.
- Po uveljavitvi ZFO-UPB1 niso bile opravljene študije ali so finančni viri v razmerju z nalogami, ki jih morajo opravljati lokalne skupnosti po ustavi in zakonu.
- Finančni viri, ki so se odstopali lokalnim skupnostim, so bili po obsegu premalo raznovrstni. Pomemben vir je bila le dohodnina, ki je bila po občinah neenakomerno porazdeljena.

- Med vire integralnega proračuna občin so se prištevali tudi namenski viri, ki jih občine v skladu z zakonom predpisujejo samo za točno določene namene (turistična taksa itd.).
- ZFO-UPB1 ni imel izdelanega sistema pridobivanja mnenja lokalnih skupnosti, kadar državni organi odločajo o sredstvih namenjenih za delo lokalnih skupnosti.
- V ZFO-UPB1 je bil pomanjkljiv postopek za določitev finančne izravnave, ker ni določal možnosti, da bi lokalne skupnosti ugovarjale izračunu finančne izravnave.

Maja 2005 je Združenje občin Slovenije ocenilo (v nadaljevanju ZOS), da je možno postaviti primernejše podlage za financiranje občin le z novim zakonom o financiranju občin, na podlagi primerljivih ureditev v evropskih državah. Kot interventni ukrep pa so predlagali povečanje primerne porabe v občinah. Na ta način bi pridobile občine, ki so finančno šibkejše (Problematika financiranja občin v Republiki Sloveniji, 2005).

Marca 2006 je idrijski župan dejal, da bi morale biti možnosti za uresničevanje lokalne samouprave, kot to določa 138. člen Ustave RS, enake v vseh delih Slovenije. Po njegovem mnenju z ZFO-UPB1 določena formula (1) oz. koeficienti za izračun primerne porabe občin ne upoštevajo geografskih, reliefnih in drugih značilnosti občin, kot npr. težav s cestami v hribovitih občinah in stroškov zimske službe (Presoja ustavnosti zakona o financiranju občin, 2006).

### **3.2.1 Večanje potrebne finančne izravnave po ZFO-UPB1 iz državnega proračuna**

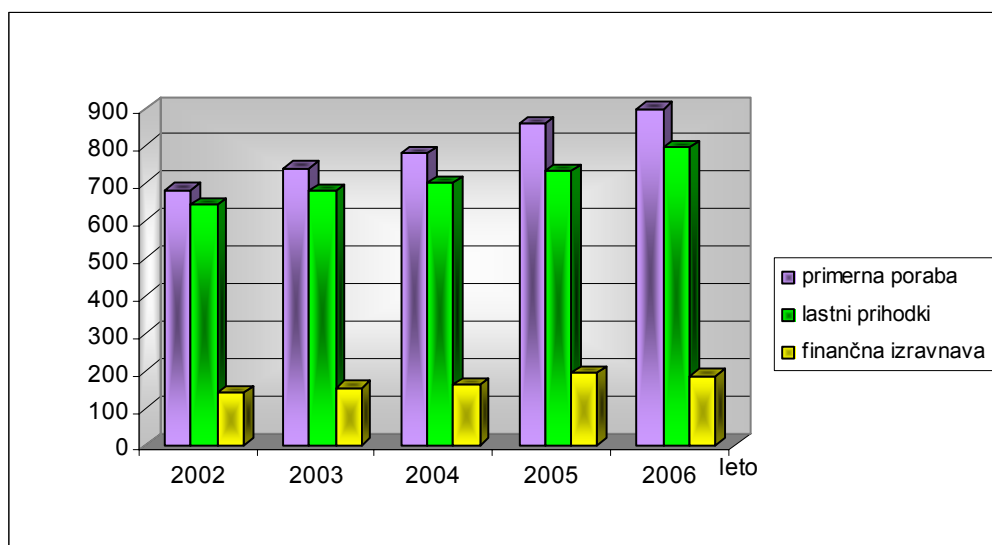
Primerna poraba kot primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev se torej črpa iz sredstev lastnih prihodkov občin in finančne izravnave iz državnega proračuna. Skupne podatke o teh sredstvih za 193 občin za obdobje od 2002 do 2006 predstavljata Tabela 1 in Slika 1 (na naslednji strani).

*Tabela 1: Primerna poraba, lastni prihodki in finančna izravnava in število občin, ki niso prejele finančne izravnave v obdobju 2002–2006 (v tisoč €)*

<b>leto</b>	<b>primerna poraba</b>	<b>lastni prihodki</b>	<b>finančna izravnava</b>	<b>občine, ki niso prejele FI</b>
2002	682.895,17	641.484,86	141.861,33	27
2003	740.129,44	680.533,04	154.292,86	27
2004	779.394,35	699.453,41	161.667,12	24
2005	858.693,39	732.035,01	193.685,49	20
2006	899.384,84	796.720,05	186.306,17	17

*Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006*

Slika 1: Grafični prikaz primerne porabe, lastnih prihodkov in finančne izravnave v obdobju 2002–2006  
(v tisoč €)



Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006

Na podlagi podatkov o skupni višini primerne porabe, lastnih prihodkov in finančne izravnave je mogoče ugotoviti vedno večji razkorak med primerno porabo in lastnimi prihodki, zato tudi rast finančne izravnave, ki je tudi posledica širjenja nalog oziroma pristojnosti občin, brez zagotovitve lastnih prihodkov. V istem obdobju je število občin, ki so lahko zagotavljale primerno porabo s sredstvi iz lastnih prihodkov padlo za več kot tretjino, s 27 na 17 (Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006).

### 3.2.2 Pomanjkljivosti pri razdelitvi dohodnine

Po ZFO-UPB1 je dohodnina predstavljala najpomembnejši vir financiranja nalog občine, ki jih ta mora opravljati po ustavi in zakonu. Občinam je pripadalo 35 % dohodnine, ki se jo je zbralo v posamezni občini. Dohodnina je bila med občinami neenakomerno porazdeljena tako, da občine niso prejemale enake višine sredstev za opravljanje nalog. V letu 2002, so npr. občine tako za iste naloge prejemale naslednjo višino dohodnine na prebivalca (potrebno gledati v povezavi s primerno porabo), kar prikazuje Tabela 2 (na naslednji strani).

Tabela 2: Primerjalni pregled prejete dohodnine na prebivalca in izračunane primerne porabe za izbrane občine v letu 2002 (v €)

občina	št. prebivalcev v občini	dohodnina na prebivalca - 35%	primerna poraba na prebivalca
Trzin	3.243	490,09	296,40
Ljubljana	266.030	413,71	327,68
Maribor	115.424	254,86	325,04
Destrnik	2.556	104,97	350,73
Zavrč	1.462	76,44	373,13
Šalovci	1.899	63,31	385,74
Podvelka	2.829	106,17	410,82
Bloke	1.600	188,31	460,29
Jezersko	686	204,15	490,30
Solčava	572	98,17	649,74

Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2002

Iz navedenih podatkov izhaja, da je bil izračun primerne porabe bolj ugoden za manjše občine, z manjšim številom prebivalstva. Taki izračuni so torej v določeni meri vzpodbujali nastajanje novih, manjših občin. Posebej se postavlja vprašanje, ali so bile tako velike razlike višine primerne porabe na prebivalca sploh upravičene. Zlasti bi bilo potrebno preveriti, ali imajo te občine tudi večje stroške z izvajanjem nalog, ki so jih dolžne izvajati. Izračun primerne porabe bi moral biti v korelaciji z višino stroškov, ki jih ima občina za izvajanje tistih nalog, ki jih je dolžna izvajati po ustavi in zakonu (Železnik, 2002).

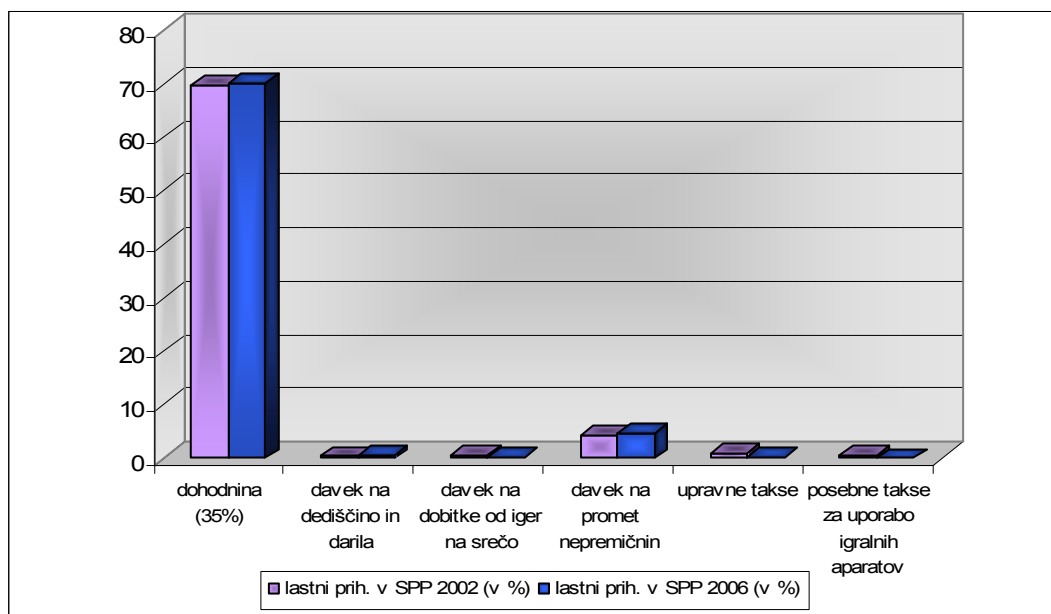
Če primerjamo razmerje med dohodnino in ostalimi davki za leti 2002 in 2006, ugotovimo, da ostali davki, ki jih je država odstopila občinam, niso imeli pomembne vloge niti v strukturi, še manj pa pri posameznih občinah, kar prikazuje Tabela 3 in Slika 2 (na naslednji strani).

Tabela 3: Odstotek lastnih prihodkov občin iz odstopljenih virov državnega proračuna glede na skupno primerno porabo občin v letih 2002 in 2006

vir lastnih prihodkov	delež lastnih prihodkov v skupni primerni porabi 2002 (v %)	delež lastnih prihodkov v skupni primerni porabi 2006 (v %)
Dohodnina (35%)	69,69	70,11
Davek na dediščino in darila	0,41	0,61
Davek na dobitke od iger na srečo	0,51	0,33
Davek na promet nepremičnin	4,27	4,61
Upravne takse	0,85	0,28
Posebne takse za uporabo igralnih aparatov	0,55	0,00

Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2000, 2006

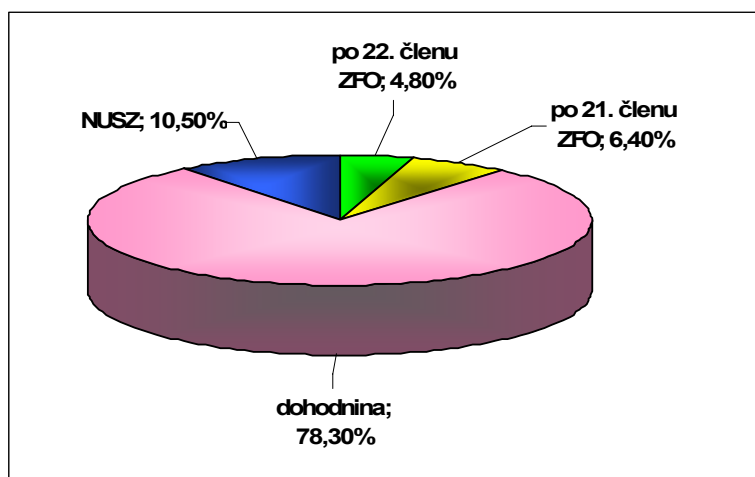
Slika 2: Odstotek lastnih prihodkov občin iz odstopljenih virov državnega proračuna glede na skupno primerno porabo občin v letih 2002 in 2006



Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002, 2006

Septembra 2006 je vladna analiza veljavnega modela financiranja občin pokazala velika nesorazmerja med lastnimi prihodki na prebivalca po občinah. Največji del prihodkov občine iz lastnih prihodkov v takrat obstoječem modelu (v povprečju okoli 78,3 %) predstavlja dohodnina, torej neposredni davek, na katerega občine glede na svoje pristojnosti nimajo vpliva. Tako zavezance kot višino oprostitve in drugo določa država. Kar v 186 občinah je dohodnina predstavljala več kot 70 %, od tega v 142-tih občinah več kot 80 % lastnih virov financiranja. Razdelitev dohodnine po občinah je bila neenakomerna (odklon od povprečne vrednosti znaša v ekonomsko najšibkejših občinah tudi več kot 60 %). Poleg dohodnine drugi največji delež občinskih prihodkov odpade na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ). V povprečju je leta 2006 znašal delež, ki ga v skupnih lastnih prihodkih občin predstavlja NUSZ, okoli 10,5 %, v nekaterih izjemnih primerih pa tudi več (npr. v Mestni občini Velenje kar 24,8 %, Mestna občina Koper 21,4 %, Mestna občina Celje 20,8 %). Navedenima finančnima viroma sledijo prihodki po 21. členu ZFO-UPB1 (kot npr. davek na dediščino in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, itn.) v višini okoli 6,4 % vseh lastnih prihodkov in ostali prihodki po 22. členu (kot npr. davek od premoženja, razne takse, pristojbine in odškodnine) prav tako okoli 4,8 % vseh lastnih prihodkov občin. Delež posameznih prihodkov v lastnih prihodkih prikazuje Slika 3 (na naslednji strani).

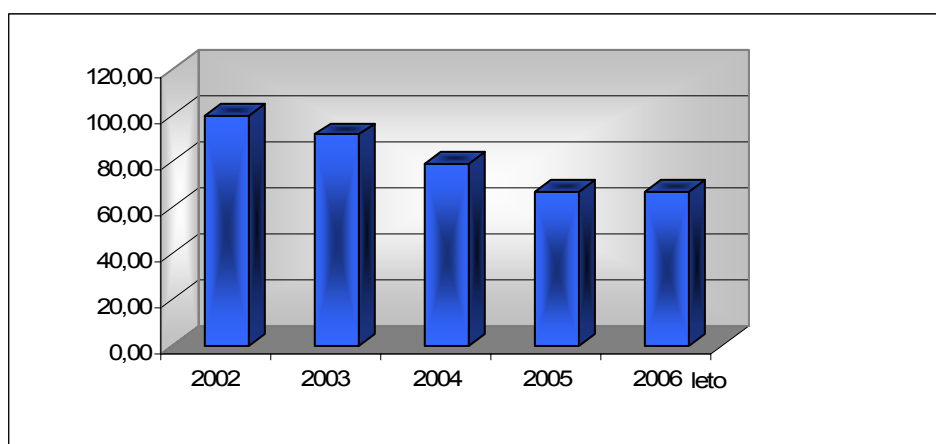
Slika 3: Delež posameznih prihodkov v lastnih prihodkih v letu 2006



Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2006

Pomemben podatek, ki izhaja iz analize "pokrivanja" primerne porabe s sredstvi iz lastnih prihodkov, so podatki o ustvarjenih "presežkih" teh sredstev v občinah, ki niso prejemale finančne izravnave, kar prikazuje Slika 4. Tudi struktura presežkov kaže predvsem na problem neenakomerne razdelitve prihodkov od dohodnine (Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006).

Slika 4: Presežki lastnih prihodkov nad primerno porabo (v mio €)



Vir: Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006

### ***3.2.3 Pomanjkljivosti uporabe določenih prihodkov občin za pokrivanje primerne porabe***

Po ZFO-UPB1 se med prihodke za pokrivanje primerne porabe vključujejo tudi turistične takse, nadomestilo za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča in koncesijske dajatve za prirejanje posebnih iger na srečo.

Turistično takso predpisujejo občine v določenih zakonskih okvirih, vendar je problem te takse v tem, da jo lahko ustvarijo le tiste občine, ki imajo nočitvene kapacitete in zato tudi dodatne naloge na področju turizma. Iz navedenega razloga se ta prihodek ne bi smel šteti med prihodke za primerno porabo, ker je namenjena financiranju dodatnih nalog občine.

Nadomestilo za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča je po zakonu namenski prihodek občine za točno določene namene in ga zato ne bi smeli šteti med prihodke, ki se všttevajo v primerno porabo.

Koncesijske dajatve za prirejanje posebnih iger na srečo so prihodek občin na zaokroženih območjih. Ta sredstva so po zakonu namenjena za izgradnjo turistične in druge infrastrukture in bi jih zato morali nekoliko drugače obravnavati. Verjetno bi bilo smiselno, da se del teh sredstev všteva v primerno porabo, del pa bi moral ostati občini za pospešen turistični razvoj.

Na podlagi zgornjih primerov izhaja, da so občine skozi primerno porabo dobile tudi del sredstev za naloge, ki jih po ustavi in zakonu niso obvezne opravljati. Tak način izračuna primerne porabe je zagotavljal neupravičeno višja sredstva tistim občinam, ki nalog na določenem področju sploh niso imele, ali jih niso opravljale, prizadel pa občine, ki so naloge imele in so jih tudi opravljale.

### ***3.2.4 Pomanjkljivosti pri računanju primerne porabe***

Po mnenju Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je bil velik problem modela financiranja občin po ZFO-UPB1, ki je tesno povezan z višino potrebne finančne izravnave, problem stroškov oz. višine primerne porabe po občinah. Analize so namreč pokazale, da so dejanski stroški za izvajanje nalog občin skupno in glede na posamezno občino pomembno višji od priznane primerne porabe na prebivalca v državi in od ugotovljene primerne porabe posameznih občin. Koeficient med dejanskimi stroški in izračunano primerno porabo po občinah se je po podatkih iz leta 2005 le pri treh občinah nahajal znotraj razpona med 0.9 in 1.1, kar pomeni, da je izračunana primerna poraba le teh treh občin odstopala od dejanskih stroškov za zgolj +/-10 %, pri vseh ostalih občinah pa odstopa od dejansko izračunanih stroškov za več kot 10 % (v primeru občine Dobje (+24 %), Sveta Ana (+11 %), Rogašovci (+7 %), v negativno stran pa pri občinah Komenda (-81 %), Kuzma (-80 %) in Dobrovnik (-77 %) (Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006).



Vprašanje je, kateri stroški se dejansko krijejo skozi sistem primerne porabe. V občinah predstavljajo stroški javne uprave približno desetino, gospodarskih dejavnosti približno petino, stroški za okolje desetino, stanovanjsko dejavnost in prostorski razvoj desetino, stroški družbenih-negospodarskih dejavnosti desetino, stroški izobraževanja četrtino, itn. Poudariti je potrebno, da se struktura stroškov po občinah močno razlikuje. V določeni meri je to glede na občinske posebnosti razumljivo, vendar pa se postavlja vprašanje, ali niso razlike le prevelike.

V povprečju so znašali za leto 2005 vsi stroški občin 459,13 EUR na prebivalca, pri čemer se v skupino občin, ki se od navedenega povprečja odklanja zgolj za 10 % v obe smeri, uvršča le 36,3 % vseh občin. Najnižje stroške na prebivalca je leta 2005 zabeležila občina Dobje (351,94 EUR), najvišje pa občina Kuzma (2.098,67 EUR). Glede na stroške bi morala biti določena tudi primerna poraba na prebivalca, česar pa ZFO-UPB1 ni zagotavljal, saj je bila za leto 2005 določena primerna poraba le v višini 413,85 EUR na prebivalca (Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006).

Vprašanje je, ali so tako močne razlike med posameznimi slovenskimi občinami dejansko upravičene. Dejstvo je, da v imajo v večjih mestnih občinah več stroškov z urejanjem stanovanjske problematike, komunalno, izobraževanjem, športom, kulturo, itn., medtem ko v pretežno ruralnih, nemestnih občinah namenjajo več denarja za subvencije v kmetijstvo, prevoz otrok v šole in financiranje delovanja sistema, vendar bi teoretično morali biti stroški v odvisnosti z lastnostmi občin. Zaradi tega bi kazalo v analizo stroškov po kategorijah in občinah vključiti tudi nekatere lastnosti občin in ugotoviti, ali so razlike po skupinah tudi upravičene. Takšne lastnosti so npr. površina občin, število prebivalcev, število starejših in mlajših po občinah, število kilometrov občinskih cest, razdelitev občin na mestne občine, nemestne občine, število otrok v občinskih vrtcih, število osnovnošolcev v občini, število dijakov v občini, število podjetij po dejavnostih, število zaposlenih v občini, število stanovanjskih enot v občini, dobiček podjetij v občini, itn. Navedene specifikke bi morale v veliki meri pojasnjevati stroške po občinah oz. razlike med skupinami stroškov po občinah, saj gotovo ni vseeno, ali mora občina zgraditi osnovno šolo za 100 ali 1000 osnovnošolcev, ali jih mora do šole prevažati, ali mora ob ostalem še dodatno vlagati v izgradnjo kulturnih in športnih objektov, vzdrževati veliko kilometrov občinskih cest na težko dostopnih področjih (Tičar, 2003, str. 63).

Če analiziram model financiranja občin po ZFO-UPB1 ugotovim, da vsaka vrednost izračunane primerne porabe občine, ki je višja od njenih lastnih prihodkov, zahteva pozitivno razliko v finančni izravnavi. To pa pomeni neposredno "rento" iz državnega proračuna, odvisnost od države in izgubo dela avtonomnosti lokalne skupnosti. Dalj časa trajajoča finančna izravnava destimulira občino pri pridobivanju lastnih prihodkov, kakršnekoli spremembe pa postanejo zanjo nezanimive.

Poleg tega enostavna logika racionalnega ekonomskega obnašanja občini pravi, da vsako povečevanje razlike med izračunano primerno porabo za občino in njenimi lastnimi prihodki pomeni več t.i. "državne rente", za katero ni potrebno vložiti pretiranega navora.

Problematika se z vsakim letom le še pogloblja, razlike med občinami se povečujejo, saj sedanji model financiranja občin tudi ne stimulira občinske uprave za sprožanje lastnih razvojno ekonomskih potencialov. Celo nasprotno, občine so za kakršnokoli razvojno aktivnost (povečanje števila zaposlenih, privabljanje uspešnih podjetij v občino, itn.) destimulirane, saj to zmanjšuje njihovo neposredno subvencijo oz. finančno izravnavo.

Posledično se tako destimulira tudi vse ostale občine, pa tudi tiste, ki morebiti še ustvarjajo pozitivno razliko med izračunano primerno porabo in lastnimi prihodki. Ključna problematika modela financiranja občin po ZFO-UPB1 izhaja iz nesorazmernosti porazdelitve finančnih virov po občinah, saj posledično občine niso avtonomne, viri lokalnih skupnosti pa ne v sorazmerju z nalogami, ki jih občine opravljajo. Slednje je tudi v očitnem neskladju z 9. členom Evropske listine lokalne samouprave.

Iz navedenih razlogov lahko potrdim, da je bila odločitev za spremembo modela financiranja občin nujno potrebna in pravilna.

### **3.3 Novela zakona o financiranju občin**

Decembra 2002 je takratni kandidat za finančnega ministra dr. Dušan Mramor zagovarjal stališče, da je veljavna ureditev financiranja občin neprimerna, zato se je zavzemal za njeno spremembo. Pojasnil je, da nekaterim občinam ob veljavnem sistemu finančne izravnave ostaja denar in ga ne porabljajo racionalno. Gre predvsem za tiste občine, ki imajo več sredstev, kot je izračunana njihova primerna poraba, in takih je bilo po podatkih Ministrstva za finance 26<sup>1</sup>. Predlagal je, da bi občine morale presežek nakazati v državni proračun (Biščak, 2002).

Takratni župan občine Medvode Stanislav Žagar je na predlagano spremembo ostro reagiral. Grozil je s kmečkim puntom pred vladnim poslopjem in podal v razmislek tezo o smiselnosti plačevanja davka na dodano vrednost pri gradnji osnovnih šol v občinah. Stanislav Žagar je še dejal, da je vse to v nasprotju z duhom Evropske unije, ki si prizadeva za večje pristojnosti lokalnih skupnosti (Biščak, 2002).

Vlada RS je julija 2005 sicer v Državni zbor poslala novelo zakona o financiranju občin, ki pa ni posegala v sam sistem financiranja občin. Po mnenju Vlade RS je novela vsebovala nujne spremembe, s katerimi so odpravljene nerazumne omejitve zadolževanja občin, ki pomenijo oviro za uresničevanje njihovih razvojnih programov učinkovitejše zagotavljanje občinskih nalog v okviru regionalnih razvojnih programov, predvsem pa za pospešeno črpanje evropskih sredstev. Vsebina določb je, poleg višjega splošnega dovoljenega obsega zadolževanja občin za financiranje investicijskih izdatkov (občina se sme zadolževati le v

---

<sup>1</sup> Občine, ki so v letu 2002 imele več sredstev, kot je bila izračunana njihova primerna poraba: Bled, Celje, Dol pri Ljubljani, Domžale, Hajdina, Izola, Koper, Kranj, Kranjska Gora, Ljubljana, Maribor, Markovci, Medvode, Miren-Kostanjevica, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Piran, Ptuj, Sežana, Starše, Šempeter-Vrtojba, Trzin, Velenje, Vrhnika in Žirovnica.

skupnem znesku, ki ne preseže 20 % (prej 10 %) realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, če v posameznem letu odplačevanja skupne obveznosti ne presežejo 5 % predvidenih prihodkov proračuna), še določitev možnosti za dodatno zadolževanje občin za sredstva financiranja programov, sofinanciranih iz evropskih skladov. Novela je uveljavila posebno spodbudo v obliki dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij občin na področju regionalnih razvojnih programov ter strukturne, kohezijske ali predpristopne politike na lokalni ravni v skupni letni višini 3 % primerne porabe občin, ki se zagotovijo na posebni proračunski postavki državnega proračuna, dodelijo pa na podlagi pogodbe o sofinanciranju investicije. Predlagana dopolnitev zakona, s katero se občinam, ki skupaj zagotavljajo opravljanje nalog občinske uprave, zagotavlja povračilo polovice stroškov, realiziranih v preteklem letu za ta namen, spodbuja občine k organizaciji skupnega opravljanja nalog občinske uprave in bo pomembno prispevala k povečanju upravne sposobnosti občin in k racionalizaciji stroškov nujnih zaposlitev strokovnega kadra, ki ga zahtevajo nove razmere upravljanja na lokalni ravni (Vlada je sprejela novelo Zakona o financiranju občin in ga predlagala v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku, 2005).

Nekateri so menili, da ima povečan obseg zadolževanja le kratkoročni učinek in politični namen pred lokalnimi volitvami, konec leta 2006, zadostiti apetite županov. V opoziciji so tudi svarili pred neobvladljivim zadolževanjem slovenskih občin in povečanjem javnega dolga. Prav tako so prepričani, da se ne bodo bistveno povečale finančne zmožnosti in finančna avtonomija občin (Amandmaji na predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin, 2005).

## **4 NOVI SISTEMSKI ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN**

### **4.1 Predlogi za spremembo zakona**

V medijih in strokovnih razpravah so se kljub sprejeti noveli ZFO-UPB1 še naprej poudarjala stališča, da obstoječi sistem financiranja občin ni primeren, ker je ZFO-UPB1 v določbah 20.a, 21. in 22. člena, ki določajo formulo za izračun primerne porabe ter lastne prihodke občin, v neskladju z Ustavo RS, in sicer s 138., 142. in 153. členom, pa tudi z 9. členom Evropske listine lokalne samouprave. Ustava RS v 142. členu določa, da se občina za opravljanje svojih nalog financira iz lastnih virov, slabše gospodarsko razvitim pa mora država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotoviti dodatna sredstva. V Sloveniji se je od 193 občin, kolikor jih je bilo pred zadnjo širitvijo, v letu 2006 samofinanciralo le 17 občin, hkrati pa je kar tretjina lokalnih skupnosti prejemale večjo finančno izravnano od lastnih prihodkov. Po tej logiki je v državi več kot 90 odstotkov občin slabše gospodarsko razvitih, kar so navedli župani v zahtevi za presojo ustavnosti (Presoja ustavnosti zakona o financiranju občin, 2006).

Minister za lokalno samoupravo Ivan Žagar je avgusta 2006 v Gornji Radgoni predstavil osnutek predloga ZFO-1. Minister je pojasnil, da gre zakon v smeri bolj enakomernega

financiranja, poleg tega pa z njim želijo povečati finančno avtonomijo lokalnih skupnosti. Povedal je, da natančne finančne analize še niso uspeli narediti, saj so vse dosedanje pokazale zelo različne rezultate, po njegovih besedah tudi zaradi pomanjkanja podatkov s strani občin. Zagotovil je tudi, da bo večina občin po uveljavitvi zakona prejela dodatna sredstva, majhen del pa je tudi takih, ki bodo v začetni fazi nekaj izgubila. Sicer pa bi do sprememb za občine prišlo v vsakem primeru, saj se bo zagotovo spremenila slovenska davčna zakonodaja, to pa bo pomenilo posledice tudi za občine (Minister Žagar o predlogu zakona o financiranju občin, 2006).

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je septembra 2006 tako v vladno obravnavo poslala predlog novega Zakona o financiranju občin (ZFO-1). Predlagan nov zakon je predvideval spremenjen sistem financiranja občin na treh področjih (Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006):

- področje prihodkov za financiranje z zakonom določenih nalog občin bi bilo spremenjeno tako, da bi bila porazdelitev vrednosti teh prihodkov v bodoče enakomernejša;
- področje izračuna primerne porabe na prebivalca v državi bi bilo spremenjeno tako, da bi določitev zneska primerne porabe temeljila na povprečnih stroških oziroma sredstvih, ki so potrebna za financiranje tistih nalog občin, ki so jih v skladu z zakonom dolžne opravljati;
- sprememba obstoječega modela izračuna primerne porabe posamezne občine tako, da bodo primerno upoštevane njene posebnosti, ki vplivajo na višino stroškov.

Cilji predlagane ureditve so bili zagotovitev sorazmernosti virov financiranja in nalog iz pristojnosti občin, večja finančna avtonomija in manjša odvisnost financiranja lokalnih javnih zadev od dodatnih sredstev državnega proračuna, določitev ustreznih meril za zagotavljanje dodatnih sredstev iz državnega proračuna občinam, ki z lastnimi sredstvi ne morejo zagotoviti financiranja svojih nalog ter dodatnih sredstev za financiranje nalog, ki jih opravljajo občine in pomenijo zagotavljanje širšega javnega interesa in razvojnih ciljev države (Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo, 2006).

Če si je v letu 2006 s sredstvi iz državnega proračuna lastne vire "dokrpalo" 173 občin ali 90 odstotkov vseh, naj bi v letu 2007 – prvo leto veljavnosti ZFO-1, finančno izravnavo prejelo 107 občin. Delež vrnjene dohodnine ni več določen, ker se ena od večjih sprememb ZFO-1 nanaša na dohodnino. Ta je po ZFO-UPB1 v povprečju predstavljala kar 78 odstotkov vseh lastnih virov občin. Po novem modelu v ZFO-1 delež vrnjene dohodnine ni več opredeljen, zamenjuje jo pojem glavarine.

Po mnenju Ivana Žagarja naj bi novi zakon prinesel naslednje izboljšave (Weiss & Zagorac, 2006, str. 4):

- Vsem občinam bo zagotovil enake možnosti financiranja njihovih nalog.
- Odpravil bo neenakopravni položaj med občinami, zaradi zdajšnje domicilne porazdelitve prihodkov občin po deležu dohodnine.

- Izračun primerne porabe bo temeljil na povprečnih stroških občinskih proračunov in bo za vse občine enak.
- Občine s presežki prihodkov iz glavarin nad primerno porabo bodo del presežka »pustile« državnemu proračunu.
- Odpravil bo odvisnost večine občin od državnega proračuna – leta 2007 bi finančno izravnavo prejemale 107 občin (leta 2005 pa jo je 168).
- Za sofinanciranje občinskih nalog ohranja enako višino dodatnih sredstev iz državnega proračuna.
- Občinski javni zavodi na področju kulture se bodo iz državnega proračuna financirali do 1. januarja 2009 (nato načrtovana možnost sofinanciranja iz pokrajin).
- Ohranja sistem zadolževanja občin (podrobno ga v ureditev prepušča zakonu o javnih finančah).
- Predvidena je postopna uveljavitev zakona v petih letih.

Člani ZOS-a so bili mnenja, da je predlog zakona načeloma dober in da je začrtana pot prava. V svojih pripombah, ki jih je ZOS posredoval Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, pa so izpostavili, da predlog zakona občinam ne omogoča zadostne fleksibilnosti davčne politike, med občinami, ki niso samozadostne, in tistimi, ki se samofinancirajo, pa obstaja velika razlika oziroma celo diskriminacija. Z novim predlogom se poskuša poiskati učinkovitejši pristop k financiranju občin in izboljšati obstoječi zakon. Zakonska ureditev, ki bi bila pravična za vse občine je skoraj nemogoča, v vsakem primeru bodo nekatere bolj, druge manj zadovoljne (Predsedstvo ZOS o predlogu zakona o financiranju občin, 2006).

Predlog nove ureditve je dajal občinam bistveno večje možnosti lastne davčne oziroma prihodkovne politike, saj iz lastnih prihodkov postopoma ostajajo samo prihodki iz glavarine. Ta pristop daje občinam veliko svobode, kar pa pomeni, da bodo močne občine dobile večjo razvojno priložnost, hkrati pa bodo občine v šibkejših okoljih ranljivejše in se bodo še težje razvijale. Poleg prihodka glavarine so dejanski prihodki občin tudi z zakonom določeni drugi viri, pri čemer glavarina predstavlja osnovo za financiranje najosnovnejših nalog občine, ostali viri pa so namenjeni nadstandardu in razvojnim nalogam oziroma ambicijam. V kolikor želimo, da ne bo prevelikih razvojnih razlik, moramo v glavarini ali pa v dodatnih sredstvih za sofinanciranje investicij poiskati korekcijo za razvojne možnosti posamezne občine. Sedanja ureditev sofinanciranja investicij v višini treh odstotkov ostaja v sistemu financiranja. Glede na predviden razvojni razkorak med občinami zaradi novega zakona je potrebno ta sredstva postopno povečevati in z njimi uravnotežiti izredne razlike v razvojnih potencialih občin (Predsedstvo ZOS o predlogu zakona o financiranju občin, 2006).

## **4.2 Odzivi na predlog ZFO-1**

Na Vlado RS je letelo največ očitkov iz občin, ki bi zaradi novega sistema financiranja ostale brez dobršnega dela prihodkov. A tudi župani drugih občin so bili kritični do predvidene

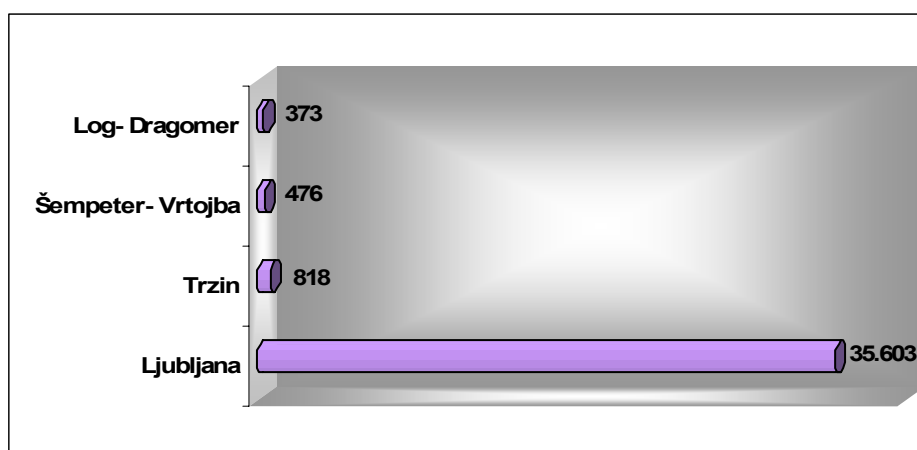
spremembe formule za izračun primerne porabe občine. Čeprav naj bi bile pri tej ustrezno upoštevane posebnosti občin, ki vplivajo na dejansko višino stroškov občin, župani opozarjajo, da nova formula še vedno ohranja uravnilovko oziroma ne upošteva dovolj specifik določenih občin, denimo mestnih ali hribovskih (Weiss & Zagorac, 2006, str. 4).

Več županov je tudi opozarjalo na nedopustno dejstvo, da predlog ZFO-1 prepušča urejanje določenih pomembnih zadev novim, še neznanim podzakonskim predpisom. Hkrati se jim zdi nedopustno, da določeno ureditev glede financiranja občin ne uzakonja že ZFO-1, temveč jo v urejanje prepušča drugim zakonom (vire sredstev za občine naj bi določal vsakoletni Zakon o izvrševanju proračuna). Prav tako je pogost očitke, da so snovalci tega systemskega zakona pozabili na skorajšnjo vzpostavitev sistema pokrajnin. Zato bodo kmalu potrebne nove korenite spremembe pri financiranju občin (Weiss & Zagorac, 2006, str. 4).

Nad predlogom ZFO-1 nekatere občine, zlasti bolj razvite, niso bile navdušene. Po ZFO-UPB1 so tako redke občine, ki so imele presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo (gre za sredstva, ki jih po letnem izračunu Ministrstva za finance potrebujejo za izvedbo zakonsko določenih nalog), ta presežek lahko zadržale zase. Po ZFO-1 te občine presežkov, ki bodo izračunani po novem ključu, ne smejo več zadrževati. Polovico presežka (razlika med tako imenovano glavarino in primerno porabo) nad 115 odstotki primerne porabe morajo dati v državni proračun.

Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju MOL), bi denimo, po simulaciji uvedbe predloga ZFO-1, ki jo prikazuje Slika 5 v letu 2007 imela za 35,6 milijona evrov manj prihodkov, kar je denimo 15 odstotkov njenega proračuna v letu 2006 (Rednak & Weiss, 2006, str. 7).

Slika 5: Predvideno zmanjšanje občinskih prihodkov za leto 2007 zaradi ZFO-1 (v tisoč €)



Vir: Rednak & Weiss, *Lokalne volitve 2006: Štiri žrtve finančne avtonomije občin*, 2006, str. 7.

Predlog ZFO-1 je, če povzamemo, najbolj pisan na kožo, občinam, ki so zdaj v zlati sredini, pravijo poznavalci in svarijo, da finančno najbolj kritičnim občinam bistvenih izboljšav ne bo

prinesel. Ker so v Državnem zboru najbolj zastopani predstavniki prvih, poznavalci dvomijo o večjih posegih v predlog (Rednak & Weiss, 2006, str. 7).

Vlada RS je konec septembra 2006 potrdila predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1), ki naj bi zmanjšal finančno odvisnost občin od državnega proračuna. Prvotno besedilo predloga je med vladno obravnavo doživelo več sprememb. Prvotni predlog ZFO-1 bi poenostavil oziroma bolj ohlapno definiral pravila zadolževanja. Predlog člena je določal, da odplačilo vseh zadolžitev občine (vsota glavnice in obresti) na leto ne sme preseči osem odstotkov prihodkov občine v minulem letu, zmanjšanih za donacije in investicijske transfere iz državnega proračuna. Tega člena zaradi vztrajanja Ministrstva za finance ni bilo več, predlog ZFO-1, prevzema člen ZFO-UPB1. Ta občini nalaga, da sme na leto za odplačilo glavnice in obresti porabiti do pet odstotkov realiziranih prihodkov v minulem letu, za dodatne tri odstotke prihodkov pa se lahko zadolži le za določena vlaganja, denimo gradnje stanovanj, in tista, sofinancirana iz skladov EU. Po mnenju ZOS je to nadaljnje omejevanje občin pri upravljanju lastnih financ, kar naj bi bilo nasprotje cilju ZFO-1 (Weiss, 2006, str. 7).

Državni zbor je 3. novembra 2006 opravil prvo obravnavo predloga Zakona o financiranju občin, ki prinaša bolj enakomeren sistem financiranja. Vsem občinam zagotavlja enakopravne možnosti financiranja njihovih nalog, zagotavlja pa tudi večjo finančno avtonomijo občin in večjo preglednost občinskih financ. Novi sistem financiranja občin temelji na načelu enakosti pred zakonom in načelu Evropske listine lokalne samouprave (Predlog Zakona o financiranju občin (ZFO-1), 2006).

### 4.3 Sprejeti zakon o financiranju občin (ZFO -1)

Državni zbor je 17. novembra 2006 sprejel ZFO-1. V poglavju splošnih določb ZFO-1 (2006) definira nekatere izraze, ki so uporabljeni v tem zakonu, in sicer:

- »**Prebivalec**«: je državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Sloveniji in občini in tujec z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki ima prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji in občini. Za podatke o številu prebivalcev ali izračun deležev prebivalcev po tem zakonu se upoštevajo podatki Statističnega urada Republike Slovenije na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine.
- »**Povprečnina**«: je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin.
- »**Primerna poraba občine**«: je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog.
- »**Skupna primerna poraba občin**«: je skupen primeren obseg sredstev za financiranje nalog občin za posamezno proračunsko leto, ugotovljen kot vsota primernih porab vseh občin za posamezno proračunsko leto.
- »**Glavarina**«: je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin.

- »**Prihodek občine iz glavarine**«: je prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljene z indeksom raznolikosti občine.
- »**Finančna izravnava**«: so sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu iz državnega proračuna dodelijo občini, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje primerne porabe.
- »**Investicije**«: so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja občine v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja, vključno naložbe v izobraževanje in usposabljanje, razvoj novih tehnologij, izboljšanje kakovosti življenja in druge naložbe, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti.
- »**Lokalna javna infrastruktura**«: je infrastruktura javnih služb, ki jo v skladu z zakonom zagotavljajo občine.
- »**Upravičeni stroški**«: so tisti del stroškov investicije, ki so osnova za določitev dodatnih sredstev sofinanciranja iz državnega proračuna.

Z zakonom, s katerim je na občino preneseno opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, se določi način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država. Država mora občini zagotoviti financiranje v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog. V drugem poglavju ZFO-1 (2006) so navedeni viri financiranja občine; lastni davčni viri, drugi lastni viri, odstopljeni viri, občinske takse in zadolževanje. Kar se tiče zadolževanja ZFO-1 ne prinaša novosti.

Med **lastne davčne vire** financiranja občine spadajo prihodki občinskega proračuna od (ZFO-1, 2006):

- davka na nepremičnine;
- davka na vodna plovila;
- davka na promet nepremičnin;
- davka na dediščine in darila;
- davka na dobitke od klasičnih iger na srečo;
- drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

**Drugi lastni viri** financiranja občine so prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona. Navedeni prihodki pripadajo občini v višini, ki je določena v aktu o njihovi uvedbi. Prihodki občine so tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije (ZFO-1, 2006).

**Odstopljeni viri**, ki se štejejo za lastne vire financiranja občin, zajemajo prihodke iz dohodnine in drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna, in sicer za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občin. Davki in obseg



prihodkov iz davkov, ki se odstopijo občinam v višini, ki se določi z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (ZFO-1, 2006).

Občina lahko predpiše **občinsko takso** za (ZFO-1, 2006):

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

V primerjavi z ZFO-UPB1 so za **ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin** jasneje določeni stroški financiranja nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja, zlasti pa stroški (ZFO-1, 2006):

- javnih služb in za izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa in kulture ter plačil za zdravstveno zavarovanje;
- lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja občinske prometne infrastrukture, zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah, požarnega varstva in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
- urejanja prostora in varstva okolja, za katero je pristojna v skladu z zakonom;
- plačil stanarin in stanovanjskih stroškov v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
- delovanja občinskih organov.

Vlada RS z uredbo podrobneje določi naloge, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin ter metodologijo za izračun povprečnine (ZFO-1, 2006).

**Povprečnino** za naslednje proračunsko leto ugotovi Ministrstvo za finance, za pretekla štiri leta, pri čemer upošteva vsakokratno inflacijo na letni ravni, inflacijo v letu, v katerem se povprečnina ugotavlja, ter predvideno inflacijo v letu, za katero se povprečnina ugotavlja. Pred predložitvijo državnega proračuna v Državni zbor Vlada RS sklene dogovor z reprezentativnimi združenji občin. Povprečnino določi Državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (ZFO-1, 2006).

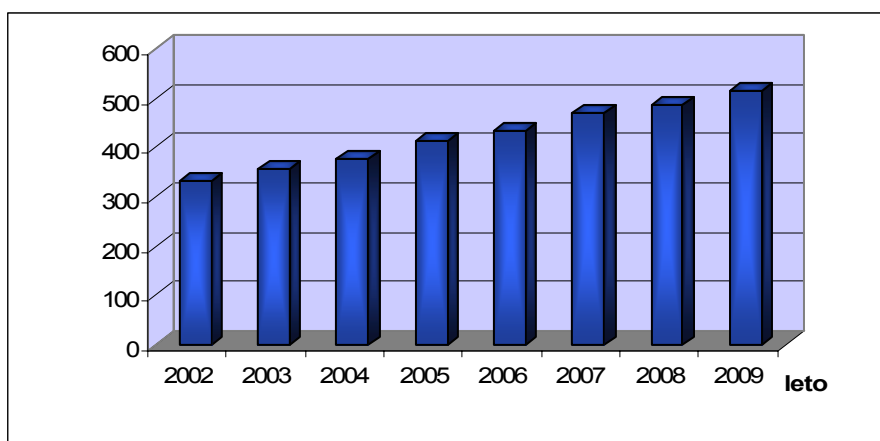
Pri primerjavi zneskov primerne porabe na prebivalca, ki so določeni v Zakonu o izvrševanju proračuna za leta 2002–2006 in predvidenimi zneski povprečnine za leta 2007–2009 (Tabela 4 in Slika 6 – na naslednji strani) ugotovimo, da je razlika med ZFO-UPB1 in ZFO-1 le v poimenovanju.

Tabela 4: Primerna poraba na prebivalca (2002–2006) in povprečnina (2007–2009) (v €)

leto	primerna poraba na prebivalca (2002–2006) oz. povprečnina (2007–2009)
2002	331,08
2003	358,65
2004	376,23
2005	413,85
2006	432,47
2007	469,45
2008	485,88
2009	513,79

Vir: Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, 2002–2009

Slika 6: Primerna poraba na prebivalca (2002–2006) in povprečnina (2007–2009) (v €)



Vir: Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, 2002–2009

**Primerno porabo občine** za posamezno proračunsko leto ugotovi Ministrstvo za finance, po enačbi (2):

$$PPi = (0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * P * Oi \quad (2)$$

Pri tem je:

**PPi** – primerna poraba občine;

**Ci** – 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;

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

***M<sub>i</sub>*** – 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 se ugotavlja primerna poraba občine;

***S<sub>i</sub>*** – 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 ugotavlja primerna poraba občine;

***P*** – povprečnina;

***O<sub>i</sub>*** – število prebivalcev v občini (ZFO-1, 2006).

**Glavarino** ugotovi Ministrstvo za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi (3):

$$GI = SPP/O = \sum Ppi/O \quad (3)$$

Pri tem je:

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

***SPP*** – skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto;

***O*** – število prebivalcev v državi;

***P<sub>Pi</sub>*** – primerna poraba občine.

Iz formule za glavarino izhaja, da je glavarina absolutni znesek in ne delež, kot je to definirano v drugem členu ZFO-1. Skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto, ki se pojavlja v števcu formule za izračun glavarine, je enaka vsoti primernih porab posameznih občin, kar pomeni, da je znesek glavarine enak znesku povprečnine.

Prihodek občine iz glavarine izračuna Ministrstvo za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi (4):

$$Gli = O_i * GI * (0,3 + 0,7 * Iro) = 0,3 O_i * GI + 0,7 * P_{Pi} \quad (4)$$

Pri tem je:

***G<sub>li</sub>*** – prihodek občine iz naslova glavarine za proračunsko leto, za katero je ugotovljena primerna poraba občine;

***O<sub>i</sub>*** – število prebivalcev v občini;

***GI*** – glavarina na prebivalca v državi za proračunsko leto, za katero je ugotovljena primerna poraba občine;

***Iro*** – indeks raznolikosti občine, izračunan po enačbi:  $Iro = P_{Pi}/(O_i * GI)$ .

Iz razčlenitve formule (4) za izračun prihodkov iz glavarine za posamezno občino je razvidno, da se pri določitvi prihodkov iz glavarine upošteva 70 % primerne porabe občine in le 30 % izračunane glavarine na prebivalca v državi.

Če je znesek prihodka občine iz glavarine za več kot 15 odstotkov višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15 odstotkov zmanjša za 50 odstotkov. Podatke o

pripadajočih prihodkih iz glavarine v naslednjem proračunskem letu in letu, ki temu sledi, sporoči občinam Ministrstvo za finance, po sprejetju državnega proračuna (ZFO-1, 2006).

Občini, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli **finančna izravnava** v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine, ki ji pripadajo v skladu s prejšnjim členom. Zneske finančne izravnave ugotovi Ministrstvo za finance, po sprejetju državnega proračuna, in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnava dodeljena, ter objavi na svoji spletni strani (ZFO-1, 2006).

V prehodnem obdobju 2007-2011 se, zaradi pomanjkanja podatkov v zvezi z izračunom povprečnine in glavarine v skladu z ZFO-1, glavarina izračuna tako, da se od skupne primerne porabe občin odštejejo v predpreteklem letu na območju cele države pobrano (ZFO-1, 2006):

- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- davki na dediščine in darila, davki na dobitke od klasičnih iger na srečo, davki na promet nepremičnin in upravne takse občinskih uprav, povečani za inflacijo v letu, v katerem se glavarina izračunava, in predvideno inflacijo v letu, za katero se glavarina izračunava, in sicer se za:
  - 2007 odšteje za 60 % NUSZ ter za 100 % davčnih prihodkov občin;
  - 2008 odšteje za 48 % NUSZ ter za 80 % davčnih prihodkov občin;
  - 2009 odšteje za 36 % NUSZ ter za 60 % davčnih prihodkov občin;
  - 2010 odšteje za 24 % NUSZ ter za 40 % davčnih prihodkov občin;
  - 2011 odšteje za 12 % NUSZ ter za 20 % davčnih prihodkov občin.

Če so skupni prihodki občine iz glavarine, NUSZ in davčnih prihodkov občine za več kot 15 odstotkov višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15 odstotkov zmanjša za 50 odstotkov in za enak znesek zmanjša prihodek občine iz glavarine.

V četrtem poglavju ZFO-1 (2006) navaja možnosti in pogoje za sofinanciranje nalog, programov in investicij občin. Občinam se zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje, ki se smejo uporabljati le za namene, za katere so dodeljena:

- **izvajanja posamezne naloge ali programa,**
- **investicij,**
- **skupno opravljanje nalog občinske uprave,**

Z zakonom ali predpisom, izdanim na podlagi zakona, se lahko določijo **posamezne naloge ali programi** iz pristojnosti občin, za katerih izvajanje se občinam zaradi zagotavljanja širšega javnega interesa zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna. Občini se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje posameznih nalog in programov v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije Občinam, na območju katerih so naselja z narodnostno mešanim prebivalstvom ali s stalno naseljeno romsko etnično skupnostjo, se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za financiranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic italijanske oziroma madžarske narodne

skupnosti ali uresničevanje z zakonom določenih pravic romske etnične skupnosti.

V državnem proračunu se zagotavljajo dodatna sredstva za *sofinanciranje investicij* v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Sredstva se občinam za vsako proračunsko leto zagotovijo v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občin. Občini se zagotovijo poleg sredstev iz državnega proračuna tudi sredstva iz strukturne in kohezijske politike Evropske unije (ZFO-1, 2006).

Neposredni uporabniki državnega proračuna vsak na svojem področju dela sprejmejo praviloma za štiri leta programe sofinanciranja investicij v lokalno javno infrastrukturo, s katerim se zagotavljajo enaki pogoji za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev v skladu z razvojnimi cilji države.

Pristojno ministrstvo določi obseg sofinanciranja posamezne investicije v skladu s stopnjo razvitosti občine tako, da glede na skupna razpoložljiva sredstva prednostno oceni zahteve občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti. Stopnjo razvitosti občine določi vlada na predlog Ministrstva za finance, za štiri leta na podlagi indeksa razvojne ogroženosti občine, ki se izračuna na podlagi (ZFO-1, 2006):

- *kazalnikov razvitosti občine*, ki so: bruto dodana vrednost na zaposlenega, dohodnina na prebivalca in število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva občine;
- *kazalnikov ogroženosti občine*, in sicer: indeksa staranja prebivalstva občine ter stopnje registrirane brezposelnosti in stopnje zaposlenosti na območju občine, ter
- *kazalnikov razvojnih možnosti*, ki so: opremljenost občine s komunalno infrastrukturo, kulturno infrastrukturo, vključno s kulturnimi spomeniki, dostopnimi za javnost, delež območij Natura 2000 v občini in kazalnik poseljenosti občine.

Kazalniki razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti imajo enake uteži. Indeks razvojne ogroženosti se izračuna kot navadna aritmetična sredina iz standardiziranih vrednosti teh kazalnikov na podlagi zadnjih razpoložljivih podatkov (ZFO-1, 2006).

#### 4.4 Odzivi na sprejeti zakon

Z ZFO-1 se želi državljanom zagotoviti enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov v občinah. Po mnenju Vlade RS bo to možno z zagotovitvijo sorazmernosti nalog občin z viri financiranja, večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev in pri njihovi porabi. Sistem decentralizacije javnih prihodkov iz dohodnine in drugih davkov zagotavlja občinam vnaprej določen stabilen vir financiranja.

Za nekatere občine sprememba systemskega zakona o financiranju občin ne predstavlja potrebnih izboljšav, v nadaljevanju navajam primere (Weiss & Zagorac, 2006, str. 4):

- Po mnenju MOL ne upošteva specifičnosti Ljubljane kot glavnega mesta države – občini jemlje 35,5 milijonov evrov prihodkov. Grozi izpad številnih vlaganj.

- Po mnenju Mestne občine Maribor se občinam ne bo »spllačalo« povečevati lastnih sredstev; ostale bodo vezane na državna sredstva. Občinam bo treba omejiti le višino letnih odplačil, ne pa tudi obsega zadolžitve.
- Po mnenju Mestne občine Koper bi morale mestne občine imeti višje izhodišče za določitev primerne porabe kot preostale občine. Izvirni davčni viri za občine bi se morali jasno določiti v tem zakonu, ne letno z zakoni o izvrševanju državnega proračuna.
- Po mnenju Občine Trzin ZFO-1 ogroža razvoj občine – jemlje ji skoraj četrtno prihodkov (okrog 817 tisoč evrov). Država bi morala vsaj za pol odstotne točke povečati delež BDP v korist občin.
- Po mnenju Občine Šempeter-Vrtojba ZFO-1 zmanjšuje izvirne prihodke proračuna občine Šempeter-Vrtojba za 475 tisoč evrov. Ogroženi so projekti (tudi čezmejni), ki se že izvajajo po prostorsko-razvojnem načrtu občine do leta 2020.
- Po mnenju Občine Krško je prenehanje financiranja občinskih javnih zavodov na področju kulture nesprejemljivo.

Najbolj ostro so se na ZFO-1 odzvali v MOL. Ljubljanski župan Zoran Janković je decembra 2006 napovedal zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti ZFO-1. Na MOL so izračunali, da bo občina zaradi določb zakona v letu 2007 izgubila dobrih 46 milijonov evrov. V gradivu za drugo izredno sejo so na MOL zapisali, da bo občina z uveljavitvijo ZFO-1 januarja 2007, močno prizadeta. Zakon ji namreč s svojimi določbami odvzema velik del sredstev, ki so potrebna za izvajanje in izpolnjevanje prenesenih nalog, ki so določene s predpisi. Uveljavitev zakona pa bo vplivala tudi na dejavnosti občine, ki so državnega pomena in jih mora opravljati kot glavno mesto (Janković predlaga oceno ustavnosti zakona o financiranju občin, 2006).

Po izračunih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko znašajo prihodki iz glavarine za MOL za leto 2007 95,5 milijonov evrov, medtem ko so bili v proračunu MOL predvideni prihodki iz naslova dohodnine v višini 131,4 milijonov evrov. Na MOL pa so izračunali, da bi ocenjeni prihodki iz naslova dohodnine za leto 2007 po ZFO-UPB1 znašali 143,1 milijonov evrov. Tako je jasno, da se MOL-u z novim zakonom jemlje 47 milijonov evrov, kar predstavlja primanjkljaj v višini približno ene tretjine vseh prihodkov iz naslova dohodnine (Janković predlaga oceno ustavnosti zakona o financiranju občin, 2006).

Minister za javno upravo Gregor Virant je priznal, da obstajajo različni pogledi države in mesta na izračune o izgubljenih prilivih v mestnem proračunu. Vlada RS je vztrajala, da ima MOL zaradi novega sistema financiranja občin za 36 milijonov evrov izpada, na MOL govorijo o 57 milijonih evrov. Prava številka je nekje vmes, je povedal Virant (Pušnik, 2007b, str. 8).

#### **4.5 Zahteva za oceno ustavnosti ZFO-1**

MOL, občina Trzin, občina Šempeter-Vrtojba in občina Log-Dragomer so januarja 2007 na Ustavno sodišče vložile zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti ZFO-1, Ustavnemu

sodišču pa so predlagale še začasno zadržanje zakona in prednostno obravnavo, saj navedeni zakon po njihovem mnenju posega v 142., 138. in v primeru MOL še v 10. člen Ustave RS. Glede predloga za začasno zadržanje zakona je Ustavnem sodišču odgovoril Državni zbor, svoje stališče pa je poslala tudi Vlada RS. Po mnenju obeh predlog ni utemeljen (Odbor pritrdil vladi glede ustavnosti zakona o financiranju občin, 2007).

V mnenju je Vlada RS poudarila, da utemeljitve predlagateljev, da jim bodo z izvajanjem ZFO-1 nastale težko popravljive posledice, ker bi ostali brez potrebnih sredstev, ki so bila pričakovana in predvidena za izvajanje njihovih lastnih in prenesenih nalog, oziroma za izvajanje dejavnosti lokalnega pomena, kakor tudi za financiranje potrebnih razvojnih projektov, ne držijo. Tudi navedba predlagateljev, da bi se v času zadržanja izvajanja zakona občine financirale po starem zakonu in jim zato ne bi nastala nikakršna škoda, saj so se po starem zakonu vsa leta povsem ustrezno funkcionirale, ne drži .

Ugotovitev primerne obsega potrebnih sredstev, s katerimi je financiranje zagotovljeno enakopravno za vse občine in njihove prebivalce, temelji na oceni stroškov in je izraženo v primernih stroških na prebivalca v državi. Financiranje je občinam zagotovljeno s prihodki od dohodnine. Iz navedenega sledi, da z izvajanjem ZFO-1 ne bi nastale težko popravljive in škodljive posledice, kot navajajo predlagatelji, temveč bi nastale v primeru, če bi prišlo do začasnega zadržanja ZFO-1.

ZFO-1 se izvršuje tudi z državnim proračunom in zakonom za izvrševanje državnega proračuna. Zato bi začasno zadržanje izvrševanja ZFO-1 brez sprememb in dopolnitev državnega proračuna in sprememb zakona o izvrševanju proračuna za leto 2007 onemogočilo izvajanje financiranja občin (Mnenje v zvezi z oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin, 2007).

V predlogu mnenja so navedeni razlogi, ki zavračajo utemeljitve predlagateljic in poudarjajo, da ZFO-1 zagotavlja sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in s tem krepi finančno avtonomijo lokalne samouprave ter zmanjšuje odvisnost občin od državnega proračuna. Poudarjeno je, da ZFO-1 ureja za vse občine enak sistem financiranja primerne porabe s ciljem zagotoviti državljanom enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov. Z ureditvijo sofinanciranja investicij občin s sredstvi državnega proračuna se ne posega v samostojnost občin pri načrtovanju razvojnih programov, dodeljevanje sredstev pa je zagotovljeno na pravno urejen način, pri čemer je razlikovanje občin glede na indeks razvojne ogroženosti utemeljeno in v skladu z namenom sofinanciranja (Mnenje o zahtevi za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin, 2007).

Ustavno sodišče je na svoji seji februarja 2007 v postopku za oceno ustavnosti ZFO-1, začetega na zahtevo MOL ter občin Trzin, Šempeter-Vrtojba in Log-Dragomer zavrnilo predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži ZFO-1. (Ustavno sodišče ni zadržalo Zakona o financiranju občin, 2007).

Po mnenju Ustavnega sodišča bi zadržanje celotnega zakona pomenilo, da financiranje občin ni urejeno. Zato bi bilo potrebno v primeru morebitnega zadržanja z načinom izvršitve te odločitve vzpostaviti uporabo prej veljavnega ZFO-UPB1. S to ureditvijo pa niso usklajeni predpisi o državnem proračunu za tekoče leto, zato bi imelo začasno zadržanje po mnenju Ustavnega sodišča vpliv tudi nanje, če naj se zagotovi sistem, ki ga je mogoče izvrševati. Našteto bi zamaknilo tudi možnost sprejetja občinskih proračunov za leto 2007, za nekatere občine pa bi to pomenilo izpad sredstev. Zaradi notranje usklajenosti in povezanosti tako obsežnega sistema, kot je sistem financiranja občin, tudi ni mogoče vzpostaviti uporabe prej veljavnih predpisov o financiranju občin samo za predlagateljice te zahteve (Ustavno sodišče ni zadržalo Zakona o financiranju občin, 2007).

Na Ustavnem sodišču je maja 2007 potekala javna obravnava o ZFO-1, na katero je bil vabljen tudi predsednik ZOS Robert Smrdelj. S sodelavci se je obravnave udeležil minister za lokalno samoupravo, Ivan Žagar, in za finance, Andrej Bajuk, pa tudi župani štirih občin – vlagateljic zahteve za presojo po njihovem prepričanju neustavnega zakona (Javna obravnava o Zakonu o financiranju občin, 2007).

Po novem načinu financiranja občin se po navedbah občin predlagateljic lastni prihodki financiranja lokalne samouprave bistveno zmanjšujejo. Zakon zmanjšuje avtonomijo občin, saj posega v njihovo finančno neodvisnost, ki pa je temeljni pogoj, da je sploh mogoče govoriti o kakršni koli samostojnosti lokalne skupnosti, navajajo v zahtevi za presojo ustavnosti (Javna obravnava o Zakonu o financiranju občin, 2007).

Minister za lokalno samoupravo Ivan Žagar je poudarjal, da zakon upošteva Evropsko listino lokalne samouprave in da prinaša pravičnejše financiranje obveznih nalog občin kot v preteklosti. Vlada RS tudi poudarja, da navedbe predlagateljev, s katerimi dokazujejo, da zaradi izpada prihodkov ne bodo sposobni zagotavljati financiranja obveznih nalog, ne držijo. Zakon namreč občinam z obsegom primerne porabe zagotavlja sredstva, ki so nujna za izvajanje njihovih zakonskih nalog (Rednak, 2007, str. 10).

Novi ZFO-1 je po mnenju štirih občin ne le neustaven, ampak ogroža tudi finančno neodvisnost občin, zavira razvoj in odpravlja avtonomijo. Še več: država z zakonom vzpostavlja načelo uravnilovke in uvaja centralizem (Pušnik, 2007a, str. 11).

MOL, občina Trzin, občina Šempeter-Vrtojba in občina Log-Dragomer so zahtevale presojo ustavnosti in zakonitosti za člene ZFO-1, ki se nanašajo na (ZFO-1, 2006):

- odstopljene vire (8. člen),
- ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin (11. člen),
- postopek izračuna povprečnine (12. člen),
- formulo za izračun primerne porabe (13. člen),
- formuli za izračun glavarine in prihodka od glavarine (14. člen),
- sredstva za sofinanciranje investicij (21. člen),



- dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij (23. člen),
- določanje obsega sofinanciranja (24. člen) ter
- izračun glavarine v prehodnem obdobju (38. člen).

Ustavno sodišče je sprejelo odločitev, da je del novele ZFO-1 (8., 11., 14., 23. in 38. člen) neskladen z Ustavo RS, zato ga bo moral Državni zbor v enem letu popraviti. Nekateri drugi členi – ki so jih štiri prizadete občine tudi spodbijale na Ustavnem sodišču (členi 12, 13, 21 in 24), pa ustavno niso sporni, so presodili sodniki (Janković čaka na Janšin klic, 2007).

Omenjenim občinam so ustavni sodniki pritrdili v pripombah na račun zakona, v katerih so te trdile, da odstopljenih lastnih sredstev ni mogoče šteti za lastne vire, kot to določa Ustava RS. Sistem v izpodbijanem zakonu »ustvarja pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave RS«, so presodili ustavni sodniki. Menijo tudi, da je zakonodajalec z novelo v prehodnem petletnem obdobju »čezmerno posegel v lastne vire občin in s tem v neskladju z načelom zaupanja v pravo posegel v njihov pravni položaj«. Kot neskladnega z Ustavo RS so ocenili tudi 14. člen zakona, ki opredeljuje glavarino in metodo za izračun prihodka posameznih občin iz tega naslova. Pri zagotavljanju finančne avtonomije je treba pri lastnih virih občin zagotoviti neposredno povezavo med občino in virom, so menili sodniki (Zagorac, 2007, str. 8).

## **5 ANALIZA IN PRIMERJAVA FINANCIRANJA OBČIN PO ZFO-1 IN ZFO-UPB1**

V tem poglavju bom predstavila:

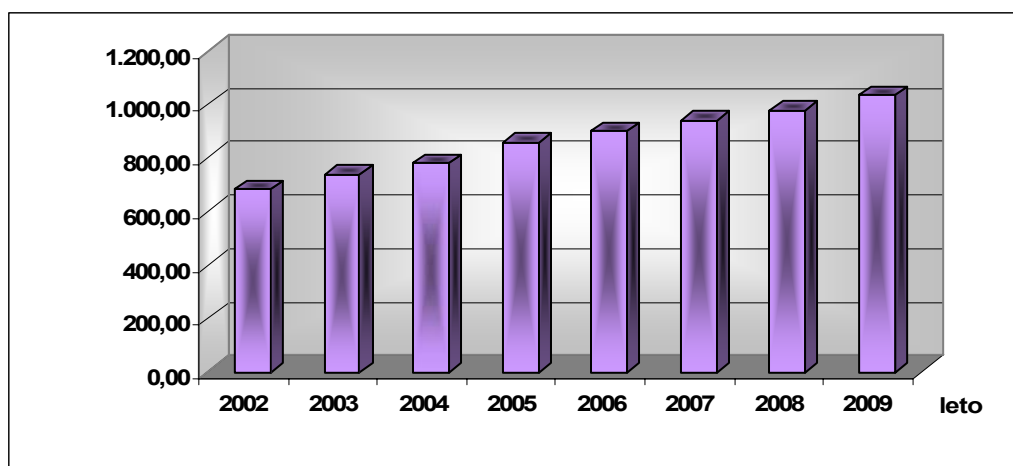
1. Strnjen prikaz najpomembnejših agregiranih podatkov v zvezi s financiranjem občin po ZFO-UPB1, ki je veljal do leta 2007. Pri tem se bom glede na razpoložljivost podatkov omejila na obdobje 2002–2006.
2. Strnjen prikaz najpomembnejših agregiranih podatkov v zvezi s financiranjem občin po ZFO-1, ki se ga uporablja od 1. januarja 2007. Pri tem se bom glede na razpoložljivost podatkov omejila na obdobje 2007–2009<sup>2</sup>, ker menim, da je smiselno upoštevati daljši časovni horizont zaradi večje relevantnosti primerjave obeh načinov financiranja.
3. Primerjavo financiranja občin po ZFO-1 in ZFO-UPB1 na podlagi 1. in 2. točke.

V obdobju 2002–2006 se je skupna primerna poraba občin (torej obseg finančnih sredstev, ki je potreben za financiranje z zakonom določenih nalog občin) relativno bolj povečevala, kot pa je to predvideno v obdobju 2007–2009, kar je razvidno iz Slike 7 in Tabele 5 (na naslednji strani).

---

<sup>2</sup> Za leti 2008 in 2009 so podatki, glede na prakso priprave in sprejema dvoletnega državnega proračuna, na katerega so vezani tudi izračuni za pripravo občinskih proračunov, uporabljeni kot predhodne ocene Ministrstva za finance.

Slika 7: Skupna primerna poraba občin v obdobju 2002–2009 (v mio €)



Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006, Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leta 2007–2009

V obdobju 2002–2006 je namreč znašala povprečna letna stopnja rasti 7,1 %, v obdobju 2007–2009 pa je predvidena povprečna letna stopnja rasti 4,8 %.

Tabela 5: Primerna poraba občin (v tisoč €) in verižni indeks primerne porabe v letih 2002–2009

leto	primerna poraba (Ppi)	verižni indeks
2002	682.895	100,00
2003	740.129	108,38
2004	779.394	105,31
2005	858.693	110,17
2006	899.384	104,74
2007	938.461	104,34
2008	976.240	104,03
2009	1.032.317	105,74

Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006, Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leta 2007–2009

Po mojem mnenju to ni pozitiven signal, saj taki izračuni predpostavljajo, da bodo občine v prihodnosti imele manjšo dinamiko potrebnega povečevanja finančnih sredstev za vzdrževanje lokalnih cest, izvajanje osnovnega izobraževanja, vzdrževanje primarnega zdravstva, torej dejavnosti, katerih finančno pokritje zagotavljajo občine, kar po mojem mnenju ne drži.

Zavedati se je namreč potrebno, da morajo občine čedalje več denarnih sredstev namenjati za plačevanje vrtcev, zimske službe, prevozov otrok, javne razsvetljave in drugih zakonsko določenih nalog. To pomeni, da imajo zelo malo manevrskega prostora za investicije za, npr. izgradnjo obrtne cone, ki bi privabile domače in tuje investitorje. Z višanjem stopnje gospodarske razvitosti se povečuje življenjski standard ljudi, kar pomeni, da ljudje zahtevajo čedalje večjo kakovost in razpoložljivost dobrin in storitev za zadovoljevanje svojih potreb. Vse večje potrebe in zahteve prebivalstva predstavljajo probleme za proračune lokalnih skupnosti, saj primanjkuje potrebnih finančnih sredstev za zagotavljanje potreb po lokalnih javnih dobrinah in storitvah.

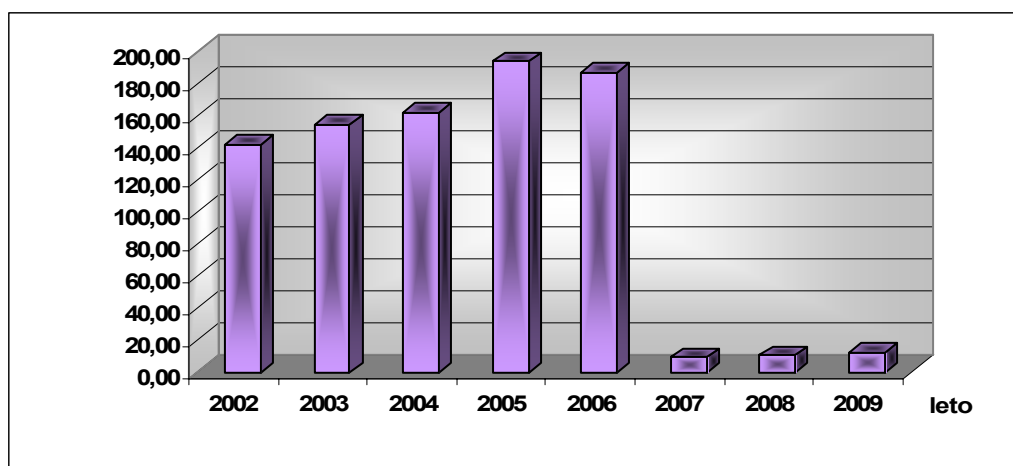
Pri določanju skupne primerne porabe občin je potrebno jasno povedati, da ZFO-1 v primerjavi z ZFO-UPB1 sicer določa posamezna področja v pristojnosti občin, glede katerih se bodo naloge in stroški njihovega financiranja upoštevali pri ugotavljanju primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, pri tem pa nalog vsebinsko določneje ne opredeli. V ZFO-1 je sicer določba, da Vlada RS z uredbo potem podrobneje določi naloge, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin, ter metodologijo za izračun povprečnine, vendar takšna ureditev uredbi ne daje zadostne, jasne in vsebinske zakonske podlage za določitev nalog, katerih stroški se upoštevajo, ter določitev metodologije za izračun povprečnine.

Po mojem mnenju bi morala sredstva za financiranje primerne porabe občin poleg zakonsko določenih nalog občin (predšolska vzgoja, osnovno šolstvo, primarno zdravstveno varstvo, varstvo okolja ...) sama po sebi zagotavljati tudi financiranje razvojnih projektov občin. To bi pomenilo, da bi se vsako leto določena sredstva namenila za izgradnjo cestne, komunalne, stanovanjske in gospodarske infrastrukture in ne zgolj za pokrivanje tekočih stroškov. Menim, da bi bilo velikega pomena za celotno državo, če bi bile občine razvojno naravnane in motivirane za razvoj gospodarstva. Mnogo občin ima sicer že danes pripravljene razvojne projekte, pa ti programi ne zaživijo, ker občinam primanjkuje finančnih sredstev.

Po ZFO-1 vir financiranja občin predstavlja tudi zadolževanje občin. Vendar je to področje urejeno zelo togo, ker se v dovoljeni obseg zadolževanja občin šteje tudi vsa zadolžitve javnih podjetij, katerih lastnice so občine in zadolžitve javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so občine. Poenostavljeno povedano to pomeni, da občinam zmanjkuje manevrskega prostora pri zadolževanju, ker vso kvoto dovoljene zadolžitve porabi, npr. javno komunalno podjetje za najem posojila za izgradnjo čistilne naprave. Menim, da bi marsikatera mestna občina v Sloveniji (npr. MOL, Maribor, Koper, Celje) z izdajo dolžniških vrednostnih papirjev zlahka lahko zbrala dodaten finančna sredstva za realizacijo razvojnih projektov. Predpogoj za tako financiranje pa je vsekakor zagotovitev stabilnih denarnih tokov, kar mora biti urejeno v ustrezni sistemski zakonodaji.

Finančna izravnava je v obdobju 2002–2006 iz leta v leto naraščala (manjši padec je bil sicer v letu 2006), kar zagotovo ni predstavljalo pozitivnega signala glede finančne avtonomije občin. To potrjuje Slika 8 (na naslednji strani).

Slika 8: Finančna izravnava občin v obdobju 2002–2009 (v mio €)



Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006, Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leta 2007–2009

Že v letu 2007, ko se je ZFO-1 pričel prvič uporabljati, je prišlo do zmanjšanja števila občin, ki so upravičene do finančne izravnave, in do silovitega zasuka v potrebni višini finančne izravnave iz državnega proračuna. Delež občin, ki prejemajo finančno izravnavo je padel iz 88,00 % v letu 2006 na 50,48 % v letu 2007.

Finančna izravnava predstavlja znesek finančnih sredstev, ki jih občine prejmejo iz državnega proračuna, če z lastnimi prihodki ne pokrijejo primerne porabe občin. Višino pripadajoče finančne izravnave v letih 2002–2009 prikazuje Tabela 6.

Tabela 6: Skupna primerna poraba občin, lastni prihodki v primerni porabi občin in pripadajoča finančna izravnava v obdobju 2002–2009 (v tisoč €)

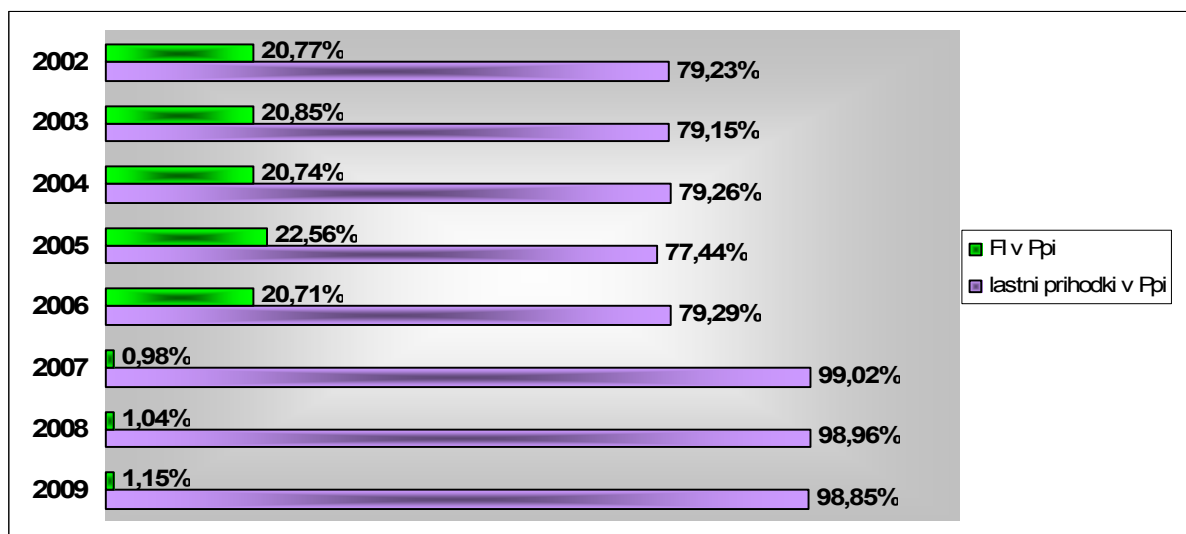
leto	primerna poraba	lastni prihodki v primerni porabi	pripadajoča FI
2002	682.895	541.033	141.861
2003	740.129	585.836	154.292
2004	779.394	617.727	161.667
2005	858.693	665.007	193.685
2006	899.384	713.078	186.306
2007	938.461	929.282	9.179
2008	976.240	966.071	10.168
2009	1.032.317	1.020.440	11.877

Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006, Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leta 2007–2009

Po ZFO-UPB1 je leta 2002 85,50 % (165 občin) slovenskih občin prejelo finančno izravnavo iz državnega proračuna za pokrivanje primerne porabe, ker občine niso uspele zbrati dovolj lastnih prihodkov. V letu 2006 je ta odstotek znašal 88,00 % (170 občin). Vlada RS in nasprotniki ZFO-UPB1 so zagovarjali stališče, da je s tem kršena ustavna določba po finančni avtonomiji lokalnih skupnosti. Potrditev tega stališča predstavlja dejstvo, da je bilo v obdobju 2002-2006 kar nekaj občin, ki je prejelo znesek finančne izravnave iz državnega proračuna, ki je presegal lastne prihodke občin.

Iz Slike 9 je razvidno, da je delež finančne izravnave občin v skupni primerni porabi občin v obdobju 2002–2006 znašal okrog 21 %, medtem ko je z uveljavitvijo ZFO-1 ta delež padel na vsega 1 %. Ta padec zagotovo predstavlja pomemben korak naprej glede finančne avtonomije občin, ki jo določata tako Evropska listina lokalne samouprave, kot tudi Ustava RS. Posledično je zaradi padca finančne izravnave v skupni primerni porabi občin narasel delež lastnih prihodkov občin iz okrog 79 % na 99 %.

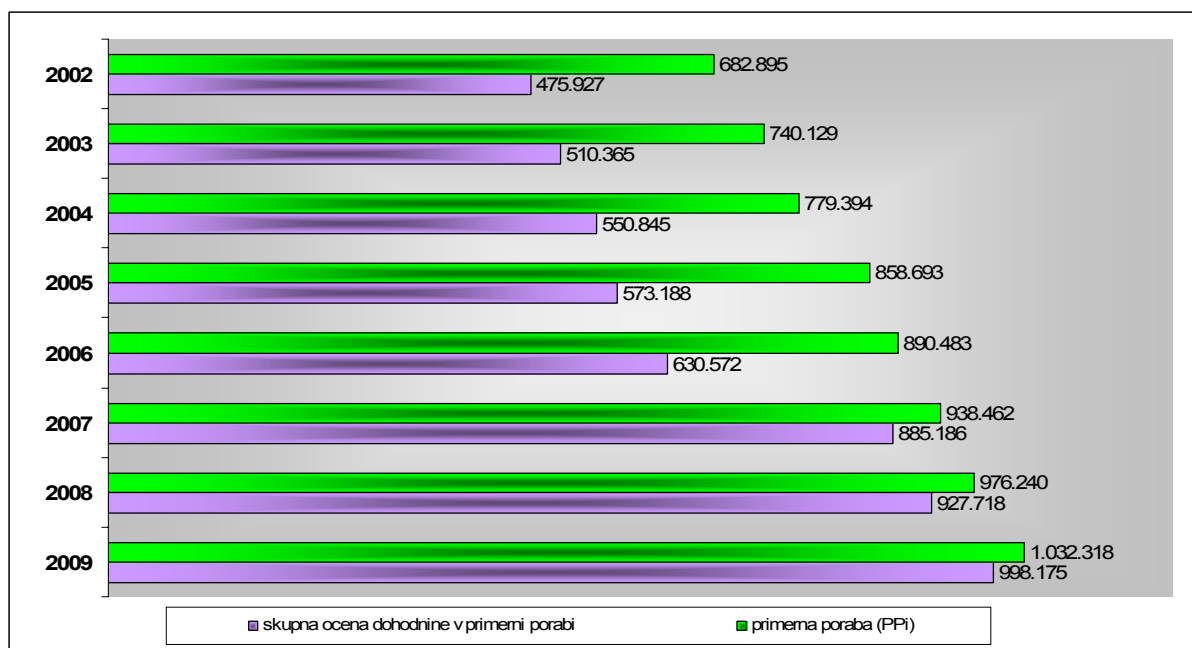
*Slika 9: Delež finančne izravnave občin v skupni primerni porabi občin v obdobju 2002–2009 in delež lastnih prihodkov občin v skupni primerni porabi občin v obdobju 2002–2009*



*Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006, Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leta 2007–2009*

Lastni prihodki občin iz prihodkov iz glavarine bodo precej večji od prihodkov, ki so jih občine prejele po ZFO-UPB1 iz 35 % deleža pobrane dohodnine na svojem območju. To dejstvo prikazuje Slika 10 (na naslednji strani).

Slika 10: Primerna poraba občin (2002–2009), prihodki iz dohodnine (2002–2006) in prihodki iz glavarine (2007–2009) (v tisoč €)

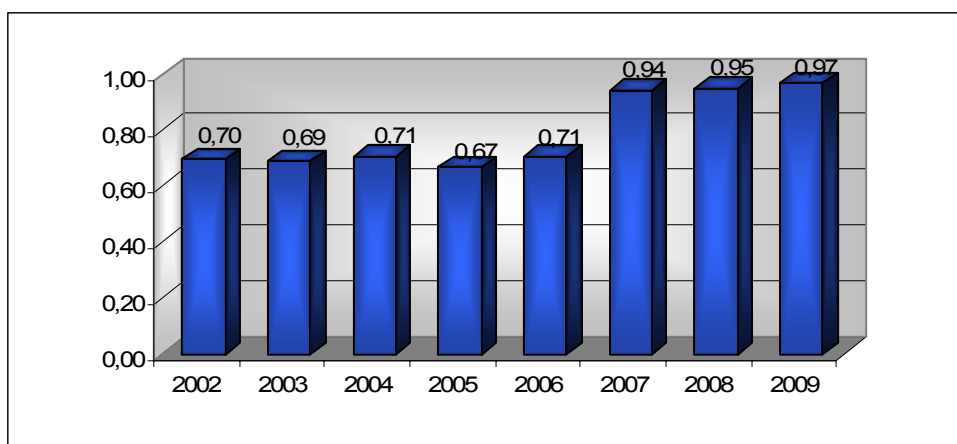


Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006, Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leta 2007–2009

Kljub pomembnemu povečanju lastnih prihodkov občin in posledično zmanjšanju potreb po finančni izravnavi po ZFO-1 glede na ZFO-UPB1 je pomembno biti pozoren na način razdelitve pobrane dohodnine med državnim proračunom in proračunom lokalnih skupnosti. Viri financiranja primerne porabe občin so tudi prihodki iz dohodnine in drugih davkov. Le-ti so prihodek državnega proračuna, in sicer za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občin. Ti proračunski prihodki se štejejo za lastne prihodke občine, neodvisno od tega, koliko teh sredstev izvira z območja posamezne občine. Menim, da je potrebno jasno povedati, da niti dohodnina, kot najpomembnejši vir lastnih prihodkov občin po (ZFO-UPB1), niti prihodki iz glavarine po (ZFO-1), ki jih država občinam zagotavlja iz pobrane dohodnine in drugih davkov, ne predstavljata prihodkovnega vira občinskim proračunom, na katerega višino bi občine imele odločilen vpliv, saj gre za prihodke državnega proračuna. Opozoriti je potrebno tudi na dejstvo, da se v času davčnih reform, prav področje obdavčitve dohodkov prebivalstva, kjer dohodnina predstavlja najpomembnejšo obdavčitev, iz leta v leto spreminja. Menim, da zakonska ureditev financiranja občin države ne sme postaviti v dominanten (prevladujoč) položaj nasproti občinam.

V obdobju 2002–2006 je delež prihodkov iz dohodnine v primerni porabi občin znašal okrog 70 %. Na podlagi spremenjenega načina delitve dohodnine z ZFO-1 pa znaša delež prihodkov iz glavarine okrog 98 % primerne porabe občin. To pravzaprav pomeni, da se je odvisnost občin od enega vira financiranja še občutno povečala. To prikazuje tudi Slika 11 (na naslednji strani).

Slika 11: Delež dohodnine v primerni porabi (2002)–(2006) in delež glavarine v primerni porabi (2007–2009)



Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002–2006, Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leta 2007–2009

Občine so za uresničevanje lokalne samouprave odgovorne predvsem same – na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. Zato je zagotavljanje finančne izravnave s strani države lahko omejeno oziroma pogojevano. Predvsem je treba upoštevati dejansko finančno moč (udejanjeni prihodki) in tudi potencialno finančno moč (neudejanjeni prihodki) posamezne občine. V tej zvezi je država dolžna zagotavljati dodatna sredstva predvsem slabše gospodarsko razvitim občinam, ki ne morejo ustvarjati zadostnih sredstev.

Glede na navedeno izhaja, da bi morali biti lastni viri občin z občino v neposrednem razmerju. ZFO-1 bi moral določiti občino kot upravičenko neposredno na posameznem viru, npr. pri davku, česar ZFO-1 ne vsebuje. Zgolj ureditev financiranja po odstopljenih virih pa povzroča odvisnost občine od države. Zaradi slednjega je 8. člen ZFO-1 v neskladju z ustavnima načeloma funkcionalne samostojnosti občin in finančne avtonomije občin (Štupica, 2007, str. 15).

## SKLEP

Občine, kot temeljne enote lokalne samouprave, morajo opravljati naloge na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni in so dolžne zagotavljati življenjski standard prebivalcem na svojem območju, ki je značilen za povprečje v državi. Zato jim mora biti na podlagi systemske zakonodaje na področju financiranja občin zagotovljena finančna avtonomija in neodvisnost. Država mora skozi svojo prevladujočo vlogo realno in pošteno določiti višino potrebnih sredstev, ki jih občine potrebujejo za pokrivanje stroškov zagotavljanja zakonsko določenih nalog (gre za t.i. primerno porabo občin). Če občina ne more z lastnimi prihodki pokriti primerne porabe, ji iz državnega proračuna pripada finančna izravnava.

Do leta 2007 je v Sloveniji veljal kot sistemski zakon na področju financiranja občin ZFO-UPB1, ki je celovito urejal področje določanja primerne porabe občin, vire financiranja občin, zadolževanje občin, sofinanciranje projektov, itd. Najpomembnejši lastni davčni vir za občine je bil 35 % delež pobrane dohodnine, ZFO-UPB1 je imel kar nekaj pomanjkljivosti:

- nedefiniranost, kateri stroški občin se upoštevajo pri določitvi primerne porabe,
- neenakomerna porazdelitev stroškov na prebivalca za zagotavljanje zakonsko določenih nalog,
- neupoštevanje specifičnih lastnosti občin pri določanju zneska primerne porabe občin,
- nepravičnosti pri določitvi lastnih virov za pokrivanje primerne porabe,
- finančno izravnavo je prejemale 2/3 slovenskih občin,
- občine se niso trudile pridobivati lastne vire, ker jim je bila zagotovljena finančna izravnava,
- dohodnina je predstavljala čez 70 % vseh lastnih virov občin, kar je bilo v nasprotju z finančno avtonomijo občin.

Zaradi navedenih pomanjkljivosti je Vlada RS predlagala spremembe systemskega zakona. V novembru 2006 je bil sprejet nov ZFO-1. Najpomembnejša spremembe so na področju računanja in določanja primerne porabe in odstopljenih virih iz državnega proračuna. Pri določanju primerne porabe se upoštevajo stroški javnih služb na področju osnovnega šolstva, primarnega zdravstva, občinske prometne infrastrukture, itd. in pri tem sodelujejo tudi z reprezentativni združenji občin. Namesto odstotnega deleža dohodnine je bila uvedena glavarina (dohodnina in drugi odstopljeni davki iz državnega proračuna v višini primerne porabe), občine pa prejmejo na tej osnovi prihodke iz glavarine (pri njeni višini se upošteva tudi raznolikost občin). ZFO-1 je prinesel nekaj izboljšav, kot so:

- navedba stroškov financiranja nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti,
- primerna poraba občin se pokriva izključno iz odstopljenih državnih virov,
- močno se je povečal delež lastnih prihodkov občin in zmanjšala potrebna finančna izravnava.

Kljub navedenim spremembam, pa mojem mnenju še vedno ni zagotovljena finančna avtonomija občin, saj se je pravzaprav odvisnost od odstopljenih virov še bolj povečala. Občine namreč prejmejo precej več sredstev iz prihodkov iz glavarine, kot so jo iz naslova dohodnine. Sporno je tudi, da je z obstoječim ZFO-1 predvidena umiritev dinamike letne stopnje rasti primerne porabe občin, saj vemo, da z naraščanjem gospodarske razvitosti narašča potreba ljudi po dobrinah, tudi po dobrinah lokalnega pomena (primarna zdravstvena oskrba, občinske ceste ...). V primerno porabo občin ni vključena nobena razvojna komponenta, temveč zgolj pokrivanje tekočih stroškov občin. S spremembo systemske zakonodaje se ni določil noben davčni vir, na čigar višino bi izključni oz. vsaj večinski vpliv imela občina. Menim, da bi se kot možni novi davčni viri lahko uvedli, npr. davki na premoženje. Večjo avtonomnost bi občine morale imeti tudi na področju okoljskih dajatev, saj so to zaenkrat prihodek državnega proračuna.



## LITERATURA

1. Grafenauer, B. (2000). *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno – organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
2. King, D. (1992). *Local Government Economics in Theory and Practice*. London: Routledge.
3. Milunovič, V. (2005). Problematika financiranja občin. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji* (str. 105–129). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Oplotnik, Ž. & Križanič, F. (2002). *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS: oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin*. Ljubljana: Ekonomski inštitut pravne fakultete.
5. Pušnik, M. (2007a, 1. junij). Jankovič proti Bajuku in Žagarju na sodišče. *Finance*, str. 11.
6. Pušnik, M. (2007b, 6. februar). Jankovič si od Janše obeta 45 mio evrov. *Finance*, str. 8.
7. Rednak, A. & Weis, M. (2006, 26. september). Lokalne volitve 2006: Štiri žrtve finančne avtonomije občin. *Finance*, str. 7.
8. Rednak, A. (2007, 31. maj). Štiri občine v boj za milijone. *Finance*, str. 10.
9. Rop, A. (2006, 10. november). Kaj sploh še ostane velikim? *Finance*, str. 12.
10. Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
11. Štupica, M. (2007). Ustavno sodišče o financiranju občin. *Denar Revija o davkih*, 17 (19/20), 15–17.
12. Tičar, B. (2003). *Financiranje in delovanje občin in pokrajin ter vzpostavitev modela finančne izravnave med občinami*. Ljubljana: Inštitut pravne fakultete.
13. Vlaj, S. (2004). *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
14. Weis, M. & Zagorac, Ž. (2006, 13. november). Vladne napovedi: Plaz kritik Žagarjevega zakona. *Finance*, str. 4.
15. Weis, M. (2006, 29. september). MF ni za spremembe pri zadolževanju občin. *Finance*, str. 7.
16. Zagorac, Ž. (2007, 2. november). Štirje župani slavijo moralno zmago. *Finance*, str. 8.
17. Žagar, K. (2006). *Lokalna samouprava organizacija in funkcija*. Ljubljana: Upravna akademija.

## VIRI

1. Amandmaji na predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin. (2005). *Mesečni utrip*, september.
2. Biščak, J. (2002, 17. december). Mramor izzval napoved občinskega punta. Najdeno 15. marca 2008 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/37481>.
3. Dopolnjen izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2008. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 4. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/obcine\\_izracunPP-DOH-FI-08-09.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/obcine_izracunPP-DOH-FI-08-09.pdf).

4. Evropska listina lokalne samouprave. (1996). *Uradni list RS*. (Št. 57/1996, 19. oktober 1996).
5. Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2002. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 3. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/IZRPP2002-dopolnjeni.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP2002-dopolnjeni.pdf).
6. Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2003. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 3. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/IZRPP2003-dopolnjeni.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP2003-dopolnjeni.pdf).
7. Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2004. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 3. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/IZRPP2004-30-9-OBCINE.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP2004-30-9-OBCINE.pdf).
8. Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občinam za leto 2006. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 3. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/IZRPP2006-dopolnjen.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP2006-dopolnjen.pdf).
9. Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2007. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 4. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/dopis\\_izracunPP-DOH-FI-07-08.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/dopis_izracunPP-DOH-FI-07-08.pdf).
10. Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2009. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 4. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/obcine\\_izracunPP-DOH-FI-08-09.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/obcine_izracunPP-DOH-FI-08-09.pdf).
11. Javna obravnava o Zakonu o financiranju občin. (2007). *Mesečni utrip*, maj.
12. Minister Žagar o predlogu zakona o financiranju občin. (2006). *Mesečni utrip*, avgust.
13. Mnenje o zahtevi za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin. (2007). *Mesečni utrip*, februar.
14. Mnenje v zvezi z oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin. (2007). *Mesečni utrip*, februar.
15. Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Najdeno 3. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/IZRPP2005-ponovni.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/IZRPP2005-ponovni.pdf).
16. Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – predlog za obravnavo. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006.
17. Predlog Zakona o financiranju občin (ZFO-1). (2006). *Mesečni utrip*, oktober.
18. Predsedstvo ZOS o predlogu zakona o financiranju občin. (2006). *Mesečni utrip*, september.
19. Presoja ustavnosti zakona o financiranju občin. (2006). *Mesečni utrip*, marec.
20. Problematika financiranja občin v Republiki Sloveniji. (2005). *Mesečni utrip*, maj.
21. Rednak, A. & Zagorac, Ž. (2007, 2. november). Janković čaka na Janšin klic. Najdeno 5. marca 2008 na spletnem naslovu <http://ww.finance.si/195160>.
22. STA: Janković predlaga oceno ustavnosti zakona o financiranju občin. Najdeno 15. marca 2008 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/170730>.

23. STA: Odbor pritrdil vladi glede ustavnosti zakona o financiranju občin. Najdeno 15. marca 2008 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/176403>.
24. Ustava RS. (1991). *Uradni list RS*. (Št. 33I/1991-I, 28. december 1991).
25. Ustavno sodišče ni zadržalo Zakona o financiranju občin. (2007). *Mesečni utrip*, februar.
26. Vlada je sprejela novelo Zakona o financiranju občin in ga predlagala v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku. (2005). *Mesečni utrip*, julij.
27. Zakon o financiranju občin – 1. (2006). *Uradni list RS*. (Št. 132/2006, 30. november 2006).
28. Zakon o financiranju občin – uradno prečiščeno besedilo 1. (2006). *Uradni list RS*. (Št. 32/2006, 28. marec 2006).
29. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003. (2001). *Uradni list RS*. (Št. 103/2001, 17. december 2001).
30. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004. (2004). *Uradni list RS*. (Št. 20/2004, 04. marec 2004).
31. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in 2005. (2005). *Uradni list RS*. (Št. 96/2005, 28. oktober 2005).
32. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007. (2005). *Uradni list RS*. (Št. 116/2005, 22. december 2005).
33. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2007 in 2008. (2006). *Uradni list RS*. (Št. 126/2006, 05. december 2006).
34. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2008 in 2009. (2007). *Uradni list RS*. (Št. 114/2007, 13. december 2007).
35. Zakon o javnih financah. (1999). *Uradni list RS*. (Št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 30. september 1999).
36. Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo 2. (2007). *Uradni list RS*. (Št. 94/2007, 16. oktober 2007).
37. Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. (2007). *Uradni list RS*. (Št. 14/2007, 16. februar 2007).
38. Železnik, M. (2002, 26. september). Problematika financiranja občin v Sloveniji. Najdeno 5. marca 2008 na spletnem naslovu <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/probfin.htm>.