

UNIVERZA V LJUBLAJNI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PRIMERJALNA ANALIZA FINANCIRANJA LOKALNE
SAMOUPRAVE SLOVENIJE IN NEKATERIH
EVROPSKIH DRŽAV**

Ljubljana, julij 2004

UROŠ TURK

IZJAVA

Študent Uroš Turk izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom docenta dr. Matije Čoka in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 30.07.2004

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1. POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE.....	2
1.1. LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI.....	2
2. JAVNE FINANCE.....	4
2.1. JAVNE DOBRINE	4
2.2. JAVNE FINANCE V SLOVENIJI	6
2.2.1. <i>NALOGE OBČIN V SLOVENIJI</i>	7
3. FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE (OBČIN) V SLOVENIJI.....	8
3.1. PRIHODKI OBČIN V SLOVENIJI.....	10
3.1.1. <i>IZVIRNI PRIHODKI OBČIN</i>	10
3.1.2. <i>SREDSTVA DRŽAVE</i>	12
3.1.3. <i>ZADOLŽITEV</i>	13
4. PRIMERJAVA LOKALNIH FINANC SLOVENIJE IN ŠTIRIH IZBRANIH DRŽAV	13
4.1. GLAVNI EVROPSKI MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE	14
4.2. OBRAZLOŽITEV IZBORA DRŽAV ZA PRIMERJANJE.....	16
4.3. OPIS SISTEMOV LOKALNIH FINANC IN ODNOS LE-TEH DO CENTRALNE OBLASTI V IZBRANIH DRŽAVAH	16
4.4. PRIHODKI LOKALNIH SKUPNOSTI	24
4.4.1. <i>VRSTE DAVKOV POD JURISDIKCIJO LOKALNIH SKUPNOSTI</i>	26
4.4.2. <i>FISKALNA SUVERENOST LOKALNIH SKUPNOSTI</i>	27
4.4.3. <i>NEFISKALNI PRIHODKI LOKALNIH SKUPNOSTI</i>	29
4.4.4. <i>DOHODKOVNE IZRAVNAVE</i>	30
SKLEP	35
LITERATURA.....	36
VIRI	37

UVOD

V Sloveniji se že nekaj časa govori o lokalni samoupravi in problemih, ki se ob tem pojavljajo. Na prelomu stoletja se je število občin zelo povečalo - tak vtis se je delal vsaj v medijih - in starejše, večje občine so se delile na več manjših. Ob tem so nastajali problemi pri delitvi premoženja, pri financiranju ustanov, ki so zdaj pripadale več občinam, in pa tudi vprašanje financiranja majhnih občin. Ravno slednje me je pritegnilo in odločil sem se, da bom to temo osvetlil v svoji diplomski nalogi - tako z »domačega dvorišča« kot tudi skozi mednarodno primerjavo.

V diplomskem delu bom skušal predstaviti zakonsko urejenost financiranja lokalne samouprave v Sloveniji, motive za ustanavljanje vedno manjših občin in na dejanskih podatkih prikazati financiranje občin v Sloveniji.

Slovenija je država, ki meji na štiri sosedje - Hrvaško, Madžarsko, Avstrijo in Italijo. Odločil sem se, da bom lokalno samoupravo Slovenije (s poudarkom na financiranju le-te) primerjal z zadnjimi tremi in s Češko. Hrvaško sem izpustil, ker hočem primerjati države, ki so že v Evropski uniji in naj bi imele pravni red usklajen z EU. Zanima me, kako imajo lokalno samoupravo urejene tuje države, kaj lahko Slovenija povzame po modelih teh držav pri svojem nadaljnjem razvoju lokalne samouprave in njenega financiranja.

S teoretičnega vidika želim obdelati razloge za obstoj lokalne samouprave in modele, ki so se skozi zgodovino uveljavili na tem področju. V diplomski nalogi bom poskušal ugotoviti, zakaj ima Slovenija tako lokalno samoupravo, kot jo ima, in kako se razlikuje od modelov primerjanih držav.

Prihodke lokalne samouprave Slovenije in primerjanih držav bom skušal osvetliti z različnih zornih kotov, jih primerjati med seboj in iz primerjav potegniti zaključke, ki bodo različne načine financiranja rangirali po različnih teoretičnih kriterijih. Prav tako bom poskušal določiti neodvisnost lokalnih samouprav primerjanih držav od centralne (zvezne) oblasti in samostojnost lokalnih samouprav pri določanju svojih prihodkov. To je po mojem mnenju zelo pomembno, saj so v nasprotnem primeru lokalne oblasti le podaljšek roke centralne oblasti.

Prihodki lokalnih samouprav pa morajo po določenih kriterijih biti tudi izenačeni, saj določena področja nimajo močnega ekonomskega zaledja, interes države pa je, da se prebivalstvo ne odseljuje. Eden od načinov, kako zadržati prebivalce na takih predelih, je tudi finančna pomoč takim (šibkim) lokalnim skupnostim. Tako bom v diplomskem delu poskušal predstaviti metode, ki jih uporabljajo centralne oblasti v Sloveniji in v primerjanih državah, za finančne izravnave prihodkov lokalnih skupnosti.

1. POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE

Pojem *lokalna samouprava* pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec lokalne samouprave, njen subjekt; lokalna samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Ta se odraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije. Analitično gledano združuje torej pojem lokalne samouprave dve sestavini: sociološko sestavino - lokalno skupnost in pravnosistemsko sestavino - lokalno samoupravo. Prva sestavina je v naravnih danostih, ki jih vsebuje pojem lokalna skupnost; druga sestavina pa je pravnosistemska kakovost, ki mora biti izrecno podeljena oziroma priznana lokalni skupnosti z ustreznim aktom države. V vsakdanjem laičnem izražanju se navedena pojma pogosto zamenjmeta, mešata in spajata. Ponavadi se z enim ali drugim pojmom označujeta obe sestavini lokalne samouprave. V strokovni obravnavi, ki mora biti analitična, pa moramo pojma jasno ločevati, sicer ne moremo prav razumeti različnih ureditev lokalne samouprave v posameznih deželah (Šmidovnik, 1995, str. 27).

Po Merklu je lokalna in vsaka druga samouprava nasprotje državne uprave: pri državni upravi je državljani objekt upravljanja, pri samoupravi pa subjekt upravljanja (Merkl, 1927, str. 334).

1.1. LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI

Začetki lokalne samouprave na ozemlju Slovenije segajo že v čas srednjega veka, ko so se prvi zametki lokalne samouprave pojavili v obmorskih mestih, kasneje pa se je z razvojem trgovine širila v notranjost. Slovenija je bila vse od propada Karantanije v 8. stoletju pod različnimi nadvladami, kar je vplivalo tudi na razvoj lokalne samouprave (Kovač, 2002, str. 3). V času Avstro-Ogrske je lokalno samoupravo urejal avstrijski zakon. Takrat so bile naloge občin skrb za premoženje, javno varnost ter za financiranje lokalne samouprave.

Razpad Avstro-Ogrske 1918. leta in nastanek nove države Jugoslavije nista pomenila posebne prelomnice v razvoju in delovanju lokalne samouprave na Slovenskem. Za obdobje od 1849 do 1945 (nastanek socialistične Jugoslavije)¹ lahko rečemo, da je šlo za nadaljnji razvoj lokalne samouprave.

¹ Za podrobnejši opis razvoja glej: Šmidovnik: Lokalna samouprava, 1995, str.: 147 - 155.

Prelomnica pa pomeni leto 1945, saj je takratna Jugoslavija prešla pod sovjetski vpliv. V sovjetskem modelu ni bilo prostora za lokalno samoupravo, saj je bila oblast monolitna in koncentrirana v partiji. Lokalna oblast je bila zgolj fasada centralne oblasti. Novo prelomnico predstavlja leto 1950 in razdor z Informbirojem². Jugoslavija se je poskušala oddaljiti od sovjetskega vzorca socializma in postaviti kot vodilno idejo socializma samoupravljanje. To je omogočilo Jugoslaviji, da je kot edina socialistična država omogočila določeno avtonomijo lokalnih skupnosti.

Prelom je bil namreč v tem, da se je s splošnim zakonom o ljudskih odborih iz leta 1952 vrnil v sistem pojem občina, ki ga sovjetska oziroma po njenem vzorcu ukrojena ureditev ni poznala. To je pomenilo vračanje h koreninam evropskega pojmovanja lokalne samouprave z avtonomnimi lokalnimi skupnostmi, kot so občine, pokrajine itd.; te predstavljajo antipol državi na javnem področju in niso zgolj njeni izvršilni organi, kot so bili sovjeti oziroma po njihovem vzorcu prirejeni ljudski odbori v socialističnih državah.

V naslednjih letih je nastal t.i. komunalni sistem, ki je bil neke vrste kompromis med evropskim pojmovanjem lokalne samouprave in med sovjetskim pojmovanjem monolitne partijske države. Komuna naj bi bila znotraj komunalnega sistema - po »kardeljanski« filozofiji - temeljni kamen države socialističnega upravljanja. Po tej filozofiji naj bi komunalni sistem ne bil omejen zgolj na okvire lokalne samouprave, pač pa naj bi s svojo idejo samoupravljanja prekvalificiral celotni mehanizem države (Šmidovnik, 1995, str. 9, 10). Naslednje poglavje samouprave v Sloveniji se prične z osamosvojitvijo Slovenije leta 1991. Dejansko pa se je to poglavje začelo že ob pripravi njene ustave, ki je morala postaviti nekatera načela glede lokalne samouprave.

Slovenska ustava iz leta 1991, v kateri so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in vrednote, določa lokalno samoupravo v splošnih določbah. S sprejetjem ustave so bile napovedane spremembe na področju državne in lokalne samouprave, vendar pa to ni pomenilo, da se je proces vzpostavljanja lokalne samouprave tega leta tudi začel. Nekaj časa je miroval in šele leta 1993 so v naši državi začeli postavljati v ospredje vprašanje reforme lokalne samouprave. Do konca leta 1994 je prišlo do sprejetja številnih zakonov na tem področju (Bašelj, 1999, str. 3).

² Informbiro je okrajšava za informacijski biro komunističnih in delavskih strank (kominform), ustanovljen konec septembra 1947 v Varšavi; sestavljalo ga je osem KP, poleg vzhodnoevropskih še KP Italije in Francije. Služil naj bi izmenjavi izkušenj in koordinaciji delovanja KP na temelju vzajemne soglasnosti, postal pa je orodje Stalinove politike do socialističnih dežel. Na drugem zasedanju leta 1948 v Bukarešti je na Stalinovo pobudo sprejeta resolucija »O stanju v KP Jugoslavije«, kjer so KPJ očitali, da je grobo skrenila z marksistično-leninistične linije in da se ukinja imperialistom. KPJ je zavrnila udeležbo na zasedanju in tudi njegovo resolucijo, s tem pa je bilo konec njenega članstva.

2. JAVNE FINANCE

Preden začnem govoriti o financiranju lokalne samouprave, je prav, da si pogledamo, zakaj potrebujemo javne finance. V svetu, kjer velika večina držav prisega na tržno gospodarstvo, vendar ne bi pričakovali, takega instrumenta, kot so javne finance. Ali pač?

Javne finance se pojavljajo zaradi nepravilnosti v delovanju trga na nekaterih področjih. Na teh področjih prihaja do delovanja dejavnikov, ki tržnim mehanizmom onemogočajo učinkovito delovanje. Najpomembnejši taki dejavniki so: eksterni učinki (eksternalije), monopoli, visoki stroški pridobivanja informacij in s tem povezano pomanjkanje informacij ter javne dobrine. Pod drobnogled bomo vzeli javne dobrine, ki so neposredno povezane z delovanjem lokalnih skupnosti.

2.1. JAVNE DOBRINE

Javne dobrine so dobrine, ki jih označujeta dve temeljni lastnosti: kolektivna poraba in neizključljivost porabe (Rupnik, 1992, str. 90). Javne dobrine so predmet kolektivne porabe, kar pomeni, da posameznikova poraba ne zmanjšuje rabe nobenemu drugemu posamezniku. Mejni stroški oskrbe novega porabnika z danim obsegom so enaki nič. Neizključljivost porabe pa pomeni, da so javne dobrine popolnoma dostopne vsem potencialnim uporabnikom. Preprečevanje porabe posameznikom je bodisi neekonomično ali sploh ni možno (najbolj banalen primer bi bil preprečevanje uporabe javne razsvetljave), bodisi ni dopustno iz etičnih vzrokov. Ker se koristi javnih dobrin ne more omejiti na krog plačnikov in ker preference potrošnikov niso javno izražene, zasebni sektor ni motiviran za proizvodnjo teh dobrin. Poseči mora država v najširšem pomenu besede in s svojo dejavnostjo nadomestiti delovanje trga (Babič, 1995, str. 11).

Vendar pa moramo biti pri opredeljevanju dobrin za javne zelo previdni. Dobrene razlikujemo glede na stopnjo javnosti. Dobrene, ki izpolnjujejo v prejšnjem odstavku določene in opisane pogoje, imenujemo čiste javne dobrine. Primer za tako dobrino je nacionalna obramba. Pri veliki večini ostalih javnih dobrin pa naletimo na razmere, ko eden ali oba pogoja nista v celoti izpolnjena.

Previdnost pa je potrebna tudi pri delitvi dobrin na javne in zasebne. Javni sektor tako ne proizvaja le javnih dobrin, ampak tudi mnoge tržne dobrine; na drugi strani pa tudi ne pomeni, da je zagotavljanje javnih dobrin izključno v domeni javnega sektorja. Pogodbe z zasebnimi izvajalci niso nobena redkost, pogostejše pa so ravno na lokalni ravni.

Pomembna delitev javnih dobrin (še posebno za temo, ki jo obravnavam) je tudi delitev na splošne in lokalne javne dobrine. Medtem ko lahko koristi prvih uživajo vsi državljani, pa koristi drugih pripadajo le prebivalcem, živečim na omejenem geografskem področju določene lokalne skupnosti.

Pri javnih dobrinah tržni mehanizmi ne obstajajo ali pa so močno omejeni. Zaradi tega ponudniki javnih dobrin težko ugotovijo preference porabnikov teh dobrin. Na tem mestu lahko trdimo, da so lokalne skupnosti v boljši poziciji kot centralna država, saj imajo bolj pristen in bolj direkten stik s prebivalci (porabniki javnih dobrin) na svojem geografskem območju. Prav tako pa se lahko prebivalci selijo iz ene lokalne skupnosti, kjer njihove potrebe po lokalnih javnih dobrinah niso zadovoljene v dovolj veliki meri, v drugo lokalno skupnost, ki jim nudi možnost boljše zadovoljitve njihovih potreb. Ugotovimo lahko, da je torej mobilnost tisti instrument, ki nadomešča tržni mehanizem. Naj omenim Charlesa Tiebouta (1956), ki je v svojem modelu za zagotavljanje optimalne oskrbe prebivalcev z lokalnimi javnimi dobrinami postavil naslednje predpostavke:

- popolna mobilnost potrošnikov - volivcev;
- veliko število lokalnih skupnosti;
- popolne informacije o razpoložljivih kombinacijah javnih dobrin v lokalnih skupnostih;
- odsotnost tržnih pomanjkljivosti (monopoli, eksterni učinki);
- za vsako kombinacijo javnih dobrin obstaja optimalna velikost lokalne skupnosti, ki zagotavlja oskrbo prebivalcev ob najnižjih povprečnih stroških.

Tiebout torej trdi, da imajo prebivalci ob izpolnitvi zgornjih predpostavk zagotovljeno optimalno preskrbo z lokalnimi javnimi dobrinami.

Že na prvi pogled je jasno, da so predpostavke prestroge, da bi jih bilo mogoče uresničiti v stvarnosti. Bolj se tem predpostavkam približajo države z velikim številom lokalnih skupnosti, v katerih živi malo prebivalcev. V spodnji tabeli so primerjane izbrane države po številu lokalnih skupnosti in po povprečnem številu prebivalcev na lokalno skupnost.

Tabela 1: Število prebivalcev, število lokalnih skupnosti in povprečno število prebivalcev na lokalno skupnost v izbranih državah*

Država	Število prebivalcev	Število lokalnih skupnosti	Povprečno število prebivalcev na lokalno skupnost
Avstrija (1.1.2003)	8.032.926	2.359	3.405
Češka (1.1.2003)	10.203.269	6.254	1.631
Italija (31.12.2002)	57.321.070	8.102	7.075
Madžarska (1.1.2003)	10.142.362	3.145	3.225
Slovenija (31.12.2003)	1.996.433	193	10.344

*Podatki so zbrani iz spodaj navedenih virov za vsako državo posebej.

Viri: Statistisches Jahrbuch, 2004; Czech statistical Office, 2004; Annuario statistico italiano 2003, 2004; Statistical Yearbooks of Hungary, 2002; Statistični urad Republike Slovenije, 2004.

Iz dobljenih rezultatov lahko sklepamo, da se kriterijem za zagotavljanje optimalne oskrbe prebivalcev z lokalnimi javnimi dobrinami, ki jih je v svojem modelu postavil Tiebout³, najbolj približa Češka, saj ima najmanj prebivalcev na lokalno skupnost in zato relativno največ lokalnih skupnosti. Najslabše se v tem primeru odreže Slovenija, saj ima povprečna slovenska lokalna skupnost (občina) kar 6,34-krat več prebivalcev kot povprečna češka lokalna skupnost.

2.2. JAVNE FINANCE V SLOVENIJI

Javne finance v grobem obsegajo državni proračun, proračune občin, pokojninsko blagajno⁴ in zdravstveno blagajno⁵. Zaradi obravnavane teme se bom omejil le na državni proračun in proračune občin. Oba proračuna ureja več zakonov: Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin, Zakon o gospodarskih javnih službah (tudi te so porabnice sredstev javnih financ), Zakon o javnih službah in še kakšen zakon, ki ureja kak del prihodkov oz. odhodkov javnega značaja.

³ Vsaj po kriteriju števila prebivalcev na lokalno skupnost.

⁴ Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

⁵ Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Že samo iz spiska zakonov, ki urejajo javne finance, lahko razberemo, da so le-te kompleksen sistem. Ta kompleksnost se kaže tako v zagotavljanju prihodkov - to so prisilno pobrani davki, prispevki, dajatve, takse, povračila in morebitni dobički javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija - kot tudi pri odhodkih javnih financ - to je pri financiranju zagotavljanja javnih dobrin tako na državni kot na lokalni ravni.

2.2.1. NALOGE OBČIN V SLOVENIJI

Naloge občin, ki so za lokalno skupnost bistvenega pomena (konkreten obseg in sestavo nujnega financiranja seveda določi zakonodaja za posamezne dejavnosti), obsegajo štiri področja delovanja:

- delo občinskih organov in občinske uprave;
- dejavnost občinskih »javnih služb« (osnovno izobraževanje, raziskovanje, kultura, šport, socialno varstvo, otroško varstvo, zdravstveno varstvo, druge dejavnosti);
- subvencioniranje in tekoči prenos v gospodarske javne službe (komunalna, stanovanjska, cestna, prostorska dejavnost, varstvo okolja, druge dejavnosti);
- požarno varstvo, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter opravljanje mrliškoogledne službe (Čok et al., 2002, str. 9).

Šmidovnik (Šmidovnik, 1995, str. 27) pa pravi, da sodobna občina opravlja dve oziroma tri vrste nalog, in sicer:

- lokalne zadeve ali z drugo besedo zadeve lokalnega pomena; to so zadeve oziroma naloge, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in si jih občine same določajo v okviru svoje ustanovne avtonomije (samouprave) s svojimi akti - s statutom in drugimi splošnimi akti. Pojem »lokalne zadeve« ni absoluten in tudi ni določen enkrat za zmeraj; delovno področje občine opredeljuje le v globalnem smislu v razmerju do države; v posameznih primerih pa je lahko sporno, kaj je lokalna zadeva. Tega ni mogoče pravno opredeliti povsem določno; pojem je treba razumeti in ga razlagati v skladu z družbenim razvojem, v katerem lahko posamezne zadeve spreminjajo svoj pomen. Pojem »lokalne zadeve« pomeni elastično formulo o delovnem področju občine v skladu s krajem in časom. Lokalne zadeve velikega mesta so - po svoji količini, pestrosti in intenzivnosti - povsem nekaj drugega kot lokalne zadeve male podeželske občine; v vsakem primeru pa gre za zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev v lokalni skupnosti in za razvoj gospodarstva v tej skupnosti, kot so na primer: graditev in vzdrževanje lokalne infrastrukture - komunalne, prometne energetske; oskrbovanje prebivalstva in gospodarstva s komunalnimi storitvami; zagotavljanje javnega reda in miru v naseljih; vsakovrstno pospeševanje gospodarstva, kulture, socialnih dejavnosti, šolstva, zdravstva, rekreacije itd. Vse, kar je skupnega za

prebivalce v lokalni skupnosti, pa ni po ustavi in zakonu v pristojnosti države, je lahko lokalna zadeva. Za občino velja klavzula o univerzalni pristojnosti v lokalnih zadevah. Meja ločnica med lokalnimi in javnimi zadevami je (razmeroma) prožna in se konkretno postavlja v tekoči zakonodaji, v kateri mora državni zakonodajalec zmeraj imeti pred očmi ustavno zavarovano področje lokalne samouprave, občina pa za ustavo in zakoni zakoličeno območje države. Seveda lahko prihaja do kršitve pravic lokalnih skupnosti na strani države in do poseganja občine v področje države; o sporih glede pristojnosti med državo in občino (in drugimi lokalnimi skupnostmi) odloča najvišji državni sodni organ - praviloma ustavno sodišče;

- 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; 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.

Za opravljanje nalog mora imeti občina torej sredstva. Kako jih pridobi, koliko jih potrebuje za svoje opravljanje dela in kakšni so deleži virov v strukturi prihodkov, pa si bomo pogledali v naslednjem poglavju, ki govori o financiranju občin.

3. FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE (OBČIN) V SLOVENIJI

Financiranje občin v Sloveniji opredeljuje Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO), ki je od svojega sprejema v slovenskem parlamentu doživel že nekaj popravkov.

ZFO določa, kateri so prihodki, ki pripadajo občinam. To so prihodki iz davkov in drugih dajatev, določenih v zakonu o lokalni samoupravi, in prihodki iz davkov, taks, pristojbin in drugih dajatev v skladu s posebnimi zakoni.

ZFO v 20. členu govori o financiranju nalog občine in pravi: Sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljnjem besedilu: primerna poraba).

Primerno porabo na prebivalca določi Državni zbor Republike Slovenije ob sprejemu državnega proračuna za posamezno proračunsko leto. Primerna poraba na prebivalca se določi kot povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji.

V nadaljevanju ZFO govori o določanju primerne porabe za posamezno občino. Pravi: Znesek primerne porabe za posamezno občino se določi tako, da se primerna poraba na prebivalca korigira 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 znesek primerne porabe za posamezno občino izračuna na naslednji način:

$$PP_i = (0,70 + 0,05 * C_i + 0,05 * P_i + 0,16 * M_i + 0,04 * S_i) * ZP * O_i$$

Pri tem je:

PP_i - primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini;

C_i - razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi;

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

M_i - razmerje med deležem 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;

S_i - 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;

O_i - 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 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 (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94 in 69/94 - popr.), pa nimajo statusa mestnih občin, se namesto koeficienta 0,7 upošteva koeficient 0,74, tako da je skupen seštevek koeficientov 1,04.

Pri izračunu za mestne občine se namesto koeficienta 0,7 upošteva koeficient 0,78, tako da je seštevek koeficientov 1,08.

3.1. PRIHODKI OBČIN V SLOVENIJI

Občine v Sloveniji se financirajo iz treh najpomembnejših virov:

- izvirnih prihodkov;
- sredstev države;
- zadolžitev.

3.1.1. IZVIRNI PRIHODKI OBČIN

Vsaka občina je v prvi vrsti sama dolžna poskrbeti za financiranje svojih dejavnosti. Tako ni presenetljivo, da izvirni prihodki občin predstavljajo večino prihodkov občin. Poglejmo si, kateri prihodki občin spadajo med izvirne.

Izvirni prihodki občin so davki in druge dajatve ter dohodki od premoženja. Med davčnimi prihodki je najpomembnejša dohodnina (35% dohodnine pripada občini) (Čok et al., 2002, str. 10). O dohodnini kot najpomembnejšem prihodku občin nasploh bom nekaj stvari povedal kasneje, najprej pa naj naštejem še ostale izvirne prihodke: 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. Ti prihodki (po 21. členu ZFO) pripadajo občinam v višini, ki je določena z zakonom o njihovi uvedbi, in zato občine nanje nimajo nikakršnega vpliva. Izvirni prihodki (po 22. členu ZFO) so tudi: 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. Občine lahko predpišejo, da se davek od premoženja plačuje v višini, ki je do petkrat večja od višine, ki je določena z zakonom. Ti prihodki se imenujejo *lastni prihodki* občin. Poleg teh pa med izvirne prihodke občin sodijo še: obresti na depozite, najemnine za stanovanja in poslovne prostore, prodaja premoženja, drugi prihodki od premoženja, vrnjeni depoziti, akreditivi in garantna pisma, nakupi in prodaje vrednostnih papirjev, komunalni prispevki, samoprispevki, drugi prihodki od občanov za sofinanciranje določenih nalog in obveznosti na lokalni ravni.

Tabela 2: Prihodki občinskih proračunov v Sloveniji v letu 2003

VRSTA PRIHODKA	ZNESEK V MIO SIT	DELEŽ PRIHODKOV V VSEH PRIHODKIH
1. Davčni prihodki	178.825	62,06
1.1. Dohodnina	123613	42,90
1.2. Davki na premoženje	34.071	11,82
1.3. Domači davki na blago in storitve	21.117	7,33
1.4. Drugi davki	24	0,01
2. Nedavčni prihodki	41.193	14,30
2.1. Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja	18.525	6,43
2.2. Takse in pristojbine	1.114	0,39
2.3. Denarne kazni	585	0,20
2.4. Prihodki od prodaje blaga in storitev	1.771	0,61
2.5. Drugi nedavčni prihodki	19.198	6,66
3. Transferni prihodki	54.640	18,96
3.1. Prejeta sredstva iz državnega proračuna	51.087	17,73
3.2. Prejeta sredstva iz proračunov drugih lokalnih skupnosti	1.850	0,64
3.3. Prejeta sredstva iz skladov soc. zavarovanja	165	0,06
3.4. Prejeta sredstva iz drugih javnih skladov	1.538	0,53
Skupaj prihodki	288.132	100,00

Vir: Ministrstvo za finance: Bilten javnih financ, letnik VI, št. 2, februar 2004.

Dohodnina

Dohodnina znaša kar 77 % vseh lastnih prihodkov občin, zato jo obravnavamo podrobneje kot ostale prihodke.

V 23. členu ZFO določa, da pripada občinam 35% prihodkov iz dohodnine (ostalih 65% gre državi). Prihodek iz dohodnine obsega med letom plačane akontacije in plačila po letnem obračunu.

Dohodnino morajo plačevati:

- Zavezanci oz. fizične osebe, ki imajo stalno prebivališče v RS. Poleg tega da so rezidenti naše države, pa morajo imeti v koledarskem letu tudi dohodke na njenem teritoriju.
- Fizične osebe nerezidenti, a samo tisti, ki prebivajo v RS vsaj 6 mesecev brez prestopa in v njej prejemajo dohodke. Ostali plačajo od dohodkov le akontacijske davke kot dokončno obveznost.

V spodnji tabeli (Tabela 3) prikazujem podatke o skupni vrednosti dohodnine, ki je pripadla občinam v letih 2000, 2001 in 2002, in povprečni vrednosti dohodnine na prebivalca občine na državni ravni.

Tabela 3: Vrednost dohodnine, ki je pripadla občinam, in povprečna vrednost dohodnine na prebivalca v letih 2000, 2001 in 2002.

Leto	2000	2001	2002
Vrednost dohodnine, ki je pripadla občinam (v mio SIT)	90.871	101.183	111.746
Dohodnina na prebivalca (v SIT)	45.612	50.788	56.896

Vir: Fakulteta za upravo, Kazalniki po občinah, 2004.

3.1.2. SREDSTVA DRŽAVE

Večino sredstev države, ki so namenjena financiranju občin, predstavlja finančna izravnava, manjši del pa »dodatna sredstva«.

Finančna izravnava ima zakonsko podlago v 24. členu ZFO, ki pravi, da se občini, ki z lastnimi prihodki ne more zagotoviti svoje primerne porabe, izračunane na podlagi 20.a člena istega zakona, zagotovijo sredstva za finančno izravnavo v državnem proračunu. Zakon postavlja tudi zgornjo mejo deleža finančne izravnave, in sicer pravi: »Sredstva finančne izravnave lahko dosežejo največ 100% ocenjenih lastnih prihodkov«. Naj prikazem pravkar povedano na primeru:

Občina, ki ima izračunano primerno porabo 100 enot in jih z lastnimi prihodki zbere 80 enot, je upravičena do finančne izravnave v višini 20 enot (skupaj jih ima torej 100).

Občina, ki ima izračunano primerno porabo 100 enot, sama pa jih z lastnimi prihodki zbere le 40, je upravičena do finančne izravnave le v višini 40 enot. Tako jih ima skupaj le 80.

Občina, ki ima izračunano primerno porabo 100 enot, z lastnimi prihodki pa jih zbere več kot 100, ni upravičena do finančne izravnave.

ZFO občine tudi spodbuja k združevanju. V 24.a členu namreč pravi: »Če se združita dve sosednji občini, je nova občina upravičena do dodatnih 3% sredstev finančne izravnave, določenih za posamezno proračunsko leto. V primeru, da se združi več sosednjih občin, pa se določena sredstva finančne izravnave novi občini za posamezno proračunsko leto povečajo za 6%. Dodatna sredstva v predhodno navedenem obsegu se občinam od njihove združitve zagotavljajo tri proračunska leta«.

Poleg finančne izravnave morajo biti v proračunu države predvidena tudi dodatna sredstva, ki se namenjajo občinam s posebnim statusom (obmejne občine, ...) in manj razvitim z nizkim komunalnim standardom. Ta dodatna sredstva so namenske dotacije.

3.1.3. ZADOLŽITEV

Občine lahko svojo porabo financirajo tudi iz naslova zadolževanja (najeta posojila, izdaja vrednostnih papirjev). Zadolževanje občin je urejeno v ZFO v 5. poglavju. Za vsako zadolževanje občin mora dati soglasje minister, pristojen za finance. Prav tako je omejen obseg zadolževanja. Ker je zadolževanje slovenskih občin izredno majhno (na primer: 5,6 mrd SIT v letu 2002 in 3,5 mrd SIT v letu 2003), naj bo o zadolževanju dovolj.

4. PRIMERJAVA LOKALNIH FINANC SLOVENIJE IN ŠTIRIH IZBRANIH DRŽAV

PODROČJA PRIMERJAVE

Primerjavo bom izvedel na področjih, ki bodo pokazala moč lokalne samouprave napram centralni državi, tako finančno kot tudi po delitvi nalog med centralno državo in lokalnimi skupnostmi v širšem pomenu⁶.

Države, ki jih bom primerjal, uporabljajo različne modele lokalne samouprave, tako da bo primerjava tudi s tega vidika postregla z zanimivo primerjavo uporabljenih modelov in značilnostmi lokalnih skupnosti kot posledico uporabe teh modelov. Pa si za začetek primerjave pogledajmo glavne evropske modele lokalne samouprave.

⁶ S tem mislim lokalno samoupravo na vseh ravneh, ki obstajajo v določeni državi.

4.1. GLAVNI EVROPSKI MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE

Francoski model

Francoski model lokalne samouprave je imel največji vpliv na ureditev lokalne samouprave v evropskih deželah (z izjemo Velike Britanije).

Temelji na teoriji o decentralizaciji, ki je plod francoskih političnih doktrin. Ta model se je v najbolj čisti obliki ohranil doma v Franciji, v nekoliko manj čisti obliki pa v drugih, sosednjih, zlasti romanskih deželah⁷ (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 28).

Na splošno velja francoski model lokalne samouprave za model s sorazmerno ozkim delovnim področjem nalog. V nemškem in v drugih modelih lokalne samouprave prenaša država na lokalne skupnosti tudi del svojih nalog - to so prenesene naloge lokalnih skupnosti; centralistična ureditev francoske države pa ni naklonjena takim prenosom; kategorije prenesenih nalog francoska ureditev lokalne samouprave ne pozna; če država prenaša svoje naloge na lokalne skupnosti, jih prenaša v njihovo izvirno pristojnost.

V skladu s centralistično ureditvijo države je urejen sistem ostrega državnega nadzorstva nad lokalno samoupravo. Teorija decentralizacije izraža idejo, da lokalne skupnosti niso izvirni nosilci svojih pooblastil, ampak imajo ta pooblastila od države⁸ (Šmidovnik, 1995, str. 39).

Nemški model

Nemški model lokalne samouprave je po mnenju nemških - pa tudi drugih teoretikov in praktikov - dober model. Njegova organizacijska in teritorialna struktura omogočata dovolj učinkovito in racionalno delovanje lokalnih skupnosti. Te imajo velik pomen in veliko težo v sistemu nemške države. Tudi po svoji materialni in finančni plati. Lokalne skupnosti zaposlujejo skoraj tretjino vseh javnih uslužbencev; glede investicij v javnem sektorju pa so - glede na dežele in glede na zvezno državo - celo daleč na prvem mestu. Nemška lokalna samouprava ima dolgo zgodovinsko tradicijo in je močno vplivala na ureditve lokalne samouprave v sosednjih deželah, zlasti v deželah Srednje Evrope, tudi v tistih na območju nekdanje Avstrije in prejšnje Jugoslavije, ki so bile svoj čas del avstro-ogrske monarhije (Šmidovnik, 1995, str. 52).

Prvi enotni dokument v nemški državi, ki postavlja določena načela glede komunalne samouprave je Wajmarska ustava iz leta 1919. Nemški teoretiki vidijo pomembnost te

⁷ Spoznali ga bomo skozi pregled lokalne samouprave Italije.

⁸ Lokalne skupnosti so tako del širšega državnega organizma in pomenijo znotraj tega organizma poseben, razmeroma samostojen sektor. Več o francoskem modelu: Šmidovnik J.: Lokalna samouprava, str. 37 - 43.

ustave zlasti v tem, da zagotavlja komunalni samoupravi ustavnopravno garancijo (Becker, 1956, str. 101).

V nemški pravni teoriji prevladuje pojmovanje, da imajo vse naloge v lokalni samoupravi svoj prvotni izvor v državni oblasti. To so ideje decentralizacije, ki jih vsiljuje in potrjuje dejanski odnos med sodobno državo in lokalno samoupravo. Država zagotavlja in odmerja prostor lokalni samoupravi v svojem okviru, torej država ureja sistem lokalne samouprave s tem, da ustanavlja in razmejuje lokalne skupnosti.

Omenjena teorija decentralizacije ne odpravlja razlikovanja med lastnimi in prenesenimi nalogami, pač pa jih deloma zabrisuje. Dispozicije zakonodajalca glede lastnih nalog lokalnih skupnosti so omejene, spoštovati mora avtonomijo lokalnih skupnosti, ki načeloma same urejajo svoje zadeve, glede drugih nalog pa so neomejene, ker gre pač za državne naloge, čeprav jih opravljajo lokalne skupnosti. V nemški in avstrijski pravni teoriji temelji na konceptu decentralizacije teorija o lokalni samoupravi kot o posredni državni upravi. Po tej teoriji tvori lokalna samouprava - skupaj s številnimi organizacijami, ki opravljajo javne službe - skupino nosilcev posredne državne uprave, ki se vključujejo skupaj z državnimi organi v t.i. državo v širšem smislu, so pa proti državi razmeroma samostojni (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 29).

Britanski model

Zgodovinsko je lokalna samouprava najbolj zakoreninjena v Angliji. V tej deželi se je razvijala nepretrgoma osem stoletij in je pomenila vseskozi bistveno sestavino angleške politične in državne strukture.

Danes so britanske lokalne skupnosti sicer avtonomni subjekti lokalne samouprave, so pa obenem izvršilni organi državne oblasti. V britanskem modelu tako ni delitve na lastne in prenesene zadeve, vse njihove zadeve so istovrstne javne naloge (vse temeljijo na zakonih). Britansko pojmovanje, po katerem je vse izvrševanje javnih zadev izvajanje prava in mora biti zato utemeljeno v zakonih, ima za posledico, da v tej zadevi ne poznajo domneve o univerzalni pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah, kakor to velja za lokalne skupnosti na evropski celini. Britanske lokalne skupnosti si tako ne morejo same določati nalog na nobenem področju - torej tudi ne na najožjem področju, ki ga na kontinentu označujemo kot lokalne zadeve.

Bistvo britanske lokalne samouprave je bolj v političnih elementih vladanja lokalni skupnosti in ta politični pojem lokalne skupnosti zagotavlja angleškim lokalnim skupnostim veliko manj avtonomije (samouprave), kot jo lahko zahtevajo zase nemške občine in okraji na podlagi svoje samoupravne tradicije. Načeloma velja, da omenjeni

britanski model kot celota za druge dežele ni uporaben, uporabne pa so lahko posamezne rešitve v okviru tega modela (Šmidovnik, 1995, str. 52 - 62).

4.2. OBRAZLOŽITEV IZBORA DRŽAV ZA PRIMERJANJE

Za primerjavo financiranja lokalne samouprave s slovenskim modelom sem si izbral Madžarsko, Češko Republiko, Republiko Avstrijo in Italijo.

Madžarsko in Češko sem izbral, ker nas (pa tudi sami se) velikokrat primerjajo s tema dvema državama. Imamo podobno zgodovino, imeli smo podobne ureditve (na politični, državni in lokalni ravni) in zelo podobne cilje (vstop v Evropsko zvezo in zvezo NATO, uvedba eura ipd.). Nekatere države so določene cilje že dosegle, druge pa bolj ali manj spretno krmarijo proti zadanim ciljem.

Avstrijo in Italijo sem izbral zato, ker sta ti dve državi naši sosedi. Slovenija si želi doseči in nekoč tudi preseči razvitost, ki trenutno vlada v teh dveh državah. Avstrija je država, po kateri se večkrat zgledujemo, ima podobne naravne danosti kot Slovenija in jih v veliko primerih tudi bolje izkorišča. Italija je romanska država in pri pravilih velja za manj strogo kot Avstrija. Upam, da bo primerjava zanimiva in da bom lahko identificiral prednosti in slabosti ureditev in financiranja lokalne samouprave v izbranih državah v odnosu do Slovenije.

4.3. OPIS SISTEMOV LOKALNIH FINANC IN ODNOS LE-TEH DO CENTRALNE OBLASTI V IZBRANIH DRŽAVAH

AVSTRIJA

Avstrija je zvezna republika, razdeljena na 9 dežel (*Länder*), ki so razdeljene na okraje (*Bezirke*), ti pa na 2359 občin (*Gemeinde*)⁹. Tako zvezna raven kot raven dežel imata zakonodajne pristojnosti. Ustava Avstrije zagotavlja občinam področje lastne jurisdikcije kot tudi delegirane z zvezne in deželne ravni. Upravljanje dežel je razdeljeno na okraje in tiste občine, ki nimajo posebnih pravic, padejo pod upravo okrožja. V primeru, da deželne oblasti ne obstajajo, deželna uprava izhaja predvsem iz administrativnih nalog okrožij.

⁹ Mesto Dunaj je tako dežela kot tudi občina in ima več kot 1,5 milijona prebivalcev.

Nacionalna uprava pa ima moč tudi na lokalni ravni. Na ravni okrožij so administrativne zadeve v pristojnosti zveznega uradnika - okrajnega komisarja in njegove pisarne. Za vse zadeve, ki morajo biti izvedene s strani okrajnega komisarja, je le-ta odgovoren deželnemu glavarju.

Na področjih, kjer si je zvezna vlada zadržala pristojnosti¹⁰, so naloge izpeljane s strani pristojnih ministrstev in njihovih terenskih uradov.

Dežele so opredeljene v Avstrijski ustavi. Ustanavljanje, preoblikovanje ali ukinjanje dežel je tako nemogoče brez spreminjanja ustave.

V ustavi je opisan tudi pravni položaj občin. Za restrukturiranje lokalnih oblasti (občin) v svojih mejah so odgovorne dežele. Zadnja večja reforma lokalnih oblasti se je dogajala v 70-ih letih prejšnjega stoletja, ko se je število občin zmanjšalo s 3500 za okoli 1200. Število občin pa se nenehno spreminja in tako se je veliko združenih občin ponovno razdružilo.

Vsaka dežela ima svojo ustavo, parlament in vlado. Deželni parlamenti so zakonodajna telesa vseh dežel, razen Dunaja. Na Dunaju ima to vlogo kar deželni svet. Deželni parlamenti volijo deželno vlado z dvema do devet članov (za Dunaj velja devet do petnajst članov) in deželnega glavarja.

Zakonodajne in administrativne pristojnosti so razdeljene med zvezno državo in dežele na podlagi zvezne ustave. Le-ta prepušča vse zakonodajne in administrativne pristojnosti deželam, če le niso eksplicitno pripisane zvezni državi. Zvezna raven odločanja pa lahko določena področja - le-ta so določena v zvezni ustavi - delegira tudi deželam. Tista področja, ki v zvezni ustavi niso eksplicitno določena, pa se smatrajo, da so v pristojnosti deželnih parlamentov. Deželni parlamenti so med drugim pristojni za socialno varnost, varstvo okolja, predpise s področja gradbeništva in regionalnega planiranja.

Dežele pa so aktivne tudi v zakonodajnih organih na zvezni ravni. To jim omogoča Zvezni svet (*Bundesrat*), ki zastopa njihova stališča v zakonodajnem sistemu. Predstavniki v Zveznem svetu so izvoljeni s strani deželnih parlamentov, njihovo število pa je proporcionalno številu prebivalcev posameznih dežel. Zvezni svet lahko nasprotuje vsaki odločitvi zveznega parlamenta, učinek pa je samo odložitev začetka veljavnosti zakona.

Občine imajo pravico do samouprave. Imajo upravno, izvršilno funkcijo in nimajo pristojnosti podajanja zakonodaje, lahko pa regulirajo lokalne zadeve v pravnih okvirih, ki jih določajo višje ravni oblasti in zvezna ustava. Omenjena ustava občinam dovoljuje opravljanje pridobitne dejavnosti. V lasti imajo lahko sredstva vseh vrst, vodijo podjetja ali

¹⁰ Predvsem na področjih zaposlovanja in davkov.

kakorkoli sodelujejo v njih. Vprašanje, ali lahko občine opravljajo pridobitno dejavnost v enakem obsegu kot privatne pravne osebe, je sporno in nekatere dežele občinam omejujejo to pravico na področjih, kjer naj bi bile manj uspešne. Omejevanje te pravice pa je ustavno sporno.

Vsaka raven uprave je upravičena postaviti svoje davke. Zvezna ustava pa zagotavlja tudi skupne davke, izpleni katerih si delijo zvezna država, dežele in občine.

V spodnji tabeli si lahko ogledamo prihodke vseh treh ravni oblasti v Avstriji:

Tabela 4: Prihodki vseh treh ravni oblasti v Avstriji v mio EUR v letu 2001:

Entiteta	Prihodki	Delež v %
Zvezna država	97.523	67,37
Dežele brez Dunaja	23.071	15,94
Občine brez Dunaja	14.114	9,75
Dunaj	10.056	6,94
Skupaj	144.764	100,00

Vir: Statistik Austria - State and Local Government Statistics, 2004.

Kot vidimo iz tabele, dobi zvezna država nekaj več kot dve tretjini skupnih prihodkov vseh treh ravni oblasti v Avstriji. Dunaj je v podatkih prikazan ločeno od dežel in občin, saj je tako dežela kot občina in je zato specifičen. Vse ravni oblasti lokalnega značaja dobijo 32,63% vseh prihodkov vseh treh ravni oblasti v državi.

ČEŠKA

Do leta 2001 sta bili na Češkem 2 ravni vladanja; centralna in lokalna na ravni občin. Leta 2001 so bile ustanovljene še pokrajine, ki predstavljajo vmesni člen med centralno oblastjo in občinami. Tako imajo na Češkem 14 pokrajin. Avtonomija lokalnih oblasti je zagotovljena z ustavo in Zakonom o občinah.

Proračuni lokalnih financ so ločeni od državnega proračuna. Edina vez med njima je sistem dotacij iz državnega proračuna. Vse občine, ne glede na velikost, imajo enake pravice in naloge. Naloge občin se delijo na lastne in prenešene. Lastne naloge občin med drugim vključujejo: izobraževanje, stanovanjsko dejavnost, zdravstveno oskrbo, kulturo, javno varnost, čiščenje cest, vodno, električno in plinsko oskrbo. Prenešene naloge pa vsebujejo: vodenje registrov rojstev, smrti in porok ter izdajo gradbenih dovoljenj, različne naloge s področja varovanja okolja, statistike in podobno.

Glavna reforma lokalne samouprave se je zgodila leta 1993, skupaj z davčno reformo. Od takrat je doživel sistem lokalne samouprave le manjše popravke z izjemo ustanovitve regij leta 2001.

Najpomembnejši vir financiranja lokalne samouprave je dohodnina. Lokalni davki ne obstajajo, obstajajo samo lokalne takse. Občine tako živijo od davka na dobiček in dohodnine. Prejemajo tudi ves znesek pobranega davka na nepremičnine na njihovem ozemlju.

Do leta 2000 sta se dohodnina in davek od dobička delila na sledeč način: občinam je pripadalo 20% davka od dobička pravnih oseb. Delež, ki ga je dobila občina od davka od dobička pravnih oseb, je bil odvisen od števila prebivalcev te občine. Dohodnina se deli na tri dele; prvi del se deli med občine glede na to, kje je bila pobrana. Občina, v kateri ima delodajalec sedež, je prejela 10% pobranega zneska, 20% je bilo razdeljeno glede na število prebivalcev v posameznih občinah, ostalo pa je pripadlo centralnemu proračunu.

Ta sistem se ni obnesel, saj je prihajalo do vedno večjih razlik v prihodkih med občinami glede na lokacijo in velikost. Tak sistem je bil ocenjen za nepravičnega, saj občine niso mogle opazno vplivati na svoje prihodke. Prihajalo pa je tudi do tekmovanja med občinami glede sedeža podjetij in stalnega bivališča podjetnikov, saj je to dvojje odločilno vplivalo na prihodke občine. To tekmovanje je povzročalo nepotrebne stroške in tako zmanjševalo skupni prihodek občin.

Sprememba zakonodaje lokalne samouprave leta 2001 problema majhnega vpliva na lastne prihodke občin ni rešila. Določen manevrski prostor za lastno odločanje lokalne samouprave je predviden samo v lokalnih taksah, pa še ta je zelo omejen. Zakon namreč določa listo lokalnih taks in njihove zgornje meje. Nekatere lokalne takse pa so vendar predvidene, da se spremenijo v lokalne davke. Primeri lokalnih taks so: taksa na igralne avtomate, taksa za uporabo javnih površin in taksa na počitniške kapacitete.

Sistem dotacij iz državnega proračuna obsega predvsem tekoče subvencije, ki so vsakoletno določene ob pripravi državnega proračuna. Na subvencije ne vpliva višina prihodka občine, ampak se izračunavajo na podlagi določenega zneska na otroka v predšolskih ustanovah in osnovni šoli, na posteljo v socialnih ustanovah in kot prispevek za na občino prenešene naloge države. Občine prejemajo tudi transfere za večje projekte.

Vse dotacije lokalni samoupravi so specifične v pogledu, da lokalne skupnosti ne morejo prosto razpolagati z njimi. Država določa točno določeno uporabo sredstev dotacij. V primeru, da občina v letu, v katerem je prejela dotacijo, ne uspe porabiti sredstev za določen namen, mora sredstva vrniti v proračun države. Vse občine, ki prejmejo dotacije, morajo pripraviti letno poročilo o teh dotacijah (Podatki OECD, 2003).

ITALIJA

Po dolgem stabilnem obdobju je šla Italija tekom devetdesetih let na upravnem in ustavnem področju skozi velike spremembe.

Italija je unitarna država s štirimi ravnmi vladanja; centralno, regionalno (deželno), provincialno (pokrajinsko) in občinsko. Dvostopenjsko lokalno samoupravo tako predstavljajo občine in pokrajine. Dežele ne predstavljajo lokalne samouprave, pač pa so upravno-politične enote države. V Italiji je 20 dežel, 100 pokrajin in približno 8100 občin. Medtem ko imajo občine in pokrajine že dolgo tradicijo, pa so dežele relativno nove. Čeprav so bile določene že z ustavo, sprejeto leta 1948, so bile formalno osnovane šele leta 1970.

Nova italijanska ustava spreminja odnose med različnimi ravnmi vladanja na mnogih področjih. Več zakonodajne moči je dodeljene deželnim oblastem. Veliko odgovornosti, ki so bile prej na centralni državi ali pa so se delile med centralno državo in deželami, je sedaj izključno v pristojnosti dežel. Še več; nova ustava je dodelila lokalnim oblastem moč izvrševanja celotne zakonodaje, tako centralne kot lokalne.

Pri financiranju je večji poudarek na deželnih davkih in na deljenju izplena centralno-državnih davkov med centralno državo in lokalnimi oblastmi. Slednji se bodo delili med dežele na podlagi višine pobranih davkov v različnih deželah in ne na podlagi ocene potreb, kot je bilo to v preteklosti. To bo povzročilo še večje meddeželne razlike v ravni storitev kot v preteklosti.

Vendar pa vse spremembe ne vodijo na slabše. V zadnjem desetletju se je delež transferov lokalnim oblastem zmanjšal na račun večjega deleža lokalnih davkov. Vsaka raven lokalne samouprave se tako v visokem deležu financira iz prihodkov od lokalnih davkov; dežele se financirajo iz *deželnega davka na produktivne aktivnosti* - IRAP, *občinski davek na nepremičnine* - ICI je vir financiranja za občine, *pokrajinski davek na registracijo vozil* - IPT pa napaja proračune pokrajin.

Zadnja večja sprememba financiranja lokalne samouprave se je zgodila leta 2001. Najpomembnejše transfere centralne oblasti so ukinili in jih nadomestili z novim modelom deljenih davčnih prihodkov temelječih na davku na dodano vrednost - DDV. Dežele imajo tako zagotovljen 38,55%-delež pobranega DDV-ja. Ta znesek se med dežele deli po ključu, ki upošteva fiskalno moč dežel in potrebe po izdatkih¹¹. Izravnava ni popolna, saj je kompenziranih le 90% meddeželnih razlik.

Regionalne in lokalne oblasti lahko najemajo kredite in izdajajo obveznice. Zadolževanje je urejeno s tako imenovanim »zlatim pravilom«, ki ima z zakonom fiksirano zgornjo mejo. Servisiranje dolga ne sme preseči 25% vseh lastnih prihodkov, zadolževanje pa je mogoče le za investicijske namene (Podatki OECD, 2003).

SLOVENIJA

O Sloveniji sem napisal že veliko (predvsem zgodovinski opis do leta 1993), tako da tu le dodajam nekaj še ne povedanih dejstev.

Trenutno imamo v Sloveniji 193 občin, od tega 11 mestnih. Po velikosti so občine zelo različne, trenutno pa jih le 98 izpolnjuje osnovni kriterij o številu prebivalcev, potrebnih za ustanovitev občine, to je 5000 prebivalcev (glej Tabelo 5). Ostale (manjše) občine so bile ustanovljene na podlagi določila o izjemnih primerih, ko ima lahko občina manj kot 5000 prebivalcev iz geografskih, etničnih, zgodovinskih ali ekonomskih razlogov.

Tabela 5: Število občin glede na število prebivalcev v Sloveniji (31.12.2002)

Število prebivalcev v občini		Število občin
Od	Do	
0	1.000	6
1.001	5.000	89
5.001	10.000	44
10.001	50.000	51
50.001	100.000	1
100.001		2

Vir: Local self-government to Slovenia, 2004.

Določitev minimalne velikosti občine je zelo občutljiva tema. Humes in Harloff (Humes, Harloff, 1969, str. 67) pravita: »Občine morajo biti dovolj velike, da imajo lahko ustrezno osebje in druge pogoje; vendar pa morajo biti tudi dovolj majhne, da bi lahko ohranile atmosfero skupnosti, v kateri lahko vsak posameznik občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti«.

Druga tema, ki je v zvezi z lokalno samoupravo trenutno zelo vroča, so pokrajine. Pokrajin v Sloveniji še ni, so pa v ustanavljanju. Pokrajine bodo združevale več zgodovinsko, ekonomsko, geografsko ali kako drugače sorodnih občin. Njihovo število še ni dokončno, giblje pa se okoli številke 14.

¹¹ Bolj točno sistem temelji na naslednjih faktorjih: prebivalstvo, fiskalna moč, potrebe po izdatkih (še posebej tistih v zvezi z zdravstvom) in velikost regij.

Prav tako pa bo potrebno zgraditi sistem financiranja pokrajin v skladu z njihovimi nalogami. Sistem bo potrebno uskladiti s sistemom financiranja občin na eni strani in sistemom financiranja države na drugi (Podatki OECD, 2003).

MADŽARSKA

Tudi na Madžarskem so lokalna samouprava, njene naloge, tipi lokalnih samouprav in ekonomski temelji lokalne samouprave določeni v ustavi.

Madžarski sistem priznava enotiren sistem lokalne samouprave. Ko govorimo o tipu lokalne samouprave, je to lahko občinska ali pa okrožna lokalna samouprava. Vendar pa zaradi tega ne nastane hierarhija za porazdelitev in kontrolo različnih funkcij.

Poudariti je tudi treba, da je leta 1990 nastalo iz prejšnjih 1600 lokalnih oblasti kar 3115 lokalnih samouprav. Ta proces drobljenja pa se še ni zaustavil. Tako je bilo leta 2003 kar 3159 občin. Občine na Madžarskem so v povprečju zelo majhne, več kot polovica občin ima manj kot 1000 prebivalcev, v več kot 300 občinah pa je prebivalstva manj kot 200. Poleg zelo velike fragmentiranosti lokalne samouprave je značilnost Madžarske tudi izredno velik obseg odgovornosti in pooblastil občin. Občine delujejo na skoraj vseh področjih, za katere je zadolžena država.

Leto 1990 je nekakšen mejnik v načinu financiranja lokalne samouprave, saj je bil uveden povsem nov sistem financiranja.

Prejšnji sistem financiranja je bil centralno kontroliran, tako imenovan izdatkovno naravnani sistem financiranja. V tem sistemu so bile državne dotacije določene na podlagi razlike med zneskom izdatkov in zneskom prihodkov lokalnih oblasti.

Leta 1990 pa je bil ta centralno uravnavan sistem nadomeščen s tako imenovanim prihodkovno naravnanim sistemom financiranja. Glavna značilnost tega sistema je, da so potencialni izdatki lokalne samouprave za ukrepe javnih služb določeni na podlagi razpoložljivih virov lokalnih skupnosti. Centralni proračun pa primakne svoj delež za naloge, ki jih lokalnim skupnostim nalagajo zakoni.

Tak sistem naj bi spodbujal lokalne oblasti k ekonomičnemu ravnanju s financami, hkrati pa jih zavezoval k standardom, določenim v področnih zakonih.

Davčni prihodki predstavljajo 33% celotnih prihodkov lokalnih skupnosti. V grobem se delijo na dve veliki skupini: skupni davki in takse¹² in lokalni davki. Med skupnimi davki je najpomembnejša dohodnina. Takse pobirajo lokalne oblasti, del pobranega zneska pa so dolžne prenesti v centralni proračun. Lokalni davki so bili vpeljani leta 1990, ko je država prenesla del pravice obdavčevanja s parlamenta na lokalne oblasti. S tem je bilo lokalnim oblastem omogočeno izvajanje javnih služb, potrebnih za posamezna območja. Lokalne davke lahko uvedejo izvoljeni organi občin na teritoriju svojih občin. Tu je treba poudariti, da imajo organi občin pravico in ne dolžnost vpeljati lokalne davke. To pravico pa so izkoristile skoraj vse občine (preko 95%). Najpogosteje uvedeni lokalni davek je poslovni davek, ki predstavlja okoli 84% prihodkov občin iz naslova lokalnih davkov.

Nedavčni prihodki predstavljajo 18% prihodkov lokalnih skupnosti. Nedavčni prihodki izvirajo iz dekretov, ki jih izdajajo država, pristojna ministrstva in lokale oblasti.

Občine so upravičene do dotacij iz državnega proračuna za naloge, ki jih na občine prenaša država. Namen in višino dotacij vsako leto določa parlament. 80% zneska dotacij občine same razporedijo med naloge, ki jih opravljajo in ta del dotacij ni podvržen restrikcijam države. Manjši, 12%-delež dotacij služi specifičnim namenom, kot so razvojni projekti in posebne operacije občin. Še manjši, 8%-delež je namenjen za posebne namene, razdeljen pa je individualno.

Problemov, ki se pojavljajo na Madžarskem, je več. Naštel bom samo največje. Male občine s samo nekaj sto prebivalci imajo skoraj identične naloge kot glavno mesto. Prav tako je problem zelo veliko število zelo majhnih občin. Ta problem bi omililo, če bi se občine povezovale na ravni npr. pokrajin. Vendar pa primeri kažejo, da se občine brez neke prisile ne odločajo za povezovanje.

¹² Le-te si lokalne skupnosti delijo s centralno državo po določenem ključu.

4.4. PRIHODKI LOKALNIH SKUPNOSTI

Primerjava deležev javno-finančnih prihodkov v BDP posameznih držav.

Tabela 6: Delež javnih prihodkov lokalnih skupnosti v vseh prihodkih in v BDP

Država	Prihodki lokalnih skupnosti (% vseh javnih prihodkov)	Delež prihodkov lokalnih skupnosti v % BDP
Avstrija (2001)*	27,30	26,18
Češka (1999)	20,80	8,60
Italija (1999)	22,10	12,00
Madžarska (1999)	26,70	11,10
Slovenija (2000)	12,40	5,30

* Statistik Austria – Presseinformation, 2004; Statistik Austria - State and Local Government Statistics, 2004.

Vir: OECD Report, 2002, str. 29.

Na podlagi podatkov v Tabeli 6 lahko sklepamo, da ima lokalna samouprava najboljši položaj v Avstriji, saj prihodki lokalnih skupnosti predstavljajo kar 27,3 % vseh javnih prihodkov, kar znaša kar 26,18 % BDP - ja. Nekoliko slabše se po primerjanih podatkih godi lokalnim skupnostim v Italiji in na Madžarskem, še manjši delež javnih prihodkov prejmejo lokalne skupnosti na Češkem, po obeh kazalcih pa je na zadnjem mestu Slovenija, kjer lokalne skupnosti prejmejo le 12,4 % vseh javnih prihodkov, kar je v tem primeru le 5,3 % BDP - ja.

Zanimajo nas tudi viri prihodkov lokalnih skupnosti. Finančna sredstva, ki se trošijo za naloge lokalnih skupnosti (pa tudi države), imenujemo javni prihodki. Javni prihodki so različno opredeljeni v različnih državah (tako v praksi kot v teoriji) in tudi vloga posameznega prihodka je od države do države različna. V sodobni teoriji pa so javni prihodki razdeljeni na¹³:

- fiskalne prihodke, kamor prištevamo davščine¹⁴, carine in parafiskalne prihodke;
- nefiskalne prejemke, med katere uvrščamo npr. javno oziroma državno posojilo, prihodke od prodaje državnega premoženja in podjetij, prihodke, ki jih državni organi zagotavljajo z opravljanjem raznih storitev ekonomskega pomena, upravne in administrativne takse, denarne kazni itn (Pernek, 1997).

¹³ Tako javne prihodke opredeljuje Pernek, v nadaljevanju pa bom predstavil tudi opredelitev po Stanovniku.

¹⁴ Teorija in praksa ločita tri temeljne vrste davščin, in sicer: davke, prispevke in takse.

Poleg teh dveh kategorij pa se v praksi pojavljajo še t.i. finančni transferi, kamor prištevamo vsa nepovratna sredstva, ki jih lokalne skupnosti prejemajo od države v obliki subvencij ali dohodkovnih izravnav.

Pregled prejemkov lokalnih skupnosti izbranih držav po prej omenjenih treh kriterijih lahko najdemo v naslednji tabeli:

Tabela 7: Delež prejemkov lokalnih skupnosti izbranih držav po treh skupinah

Država	Fiskalni prihodki (% vseh prihodkov)	Nefiskalni prejemki (% vseh prihodkov)	Prihodki iz finančnih transferov (% vseh prihodkov)
Avstrija*	-	-	-
Češka 1999	47,70	36,30	16,00
Italija 1999	33,80	13,50	52,60
Madžarska 1999	33,00	17,00	50,00
Slovenija 2000	58,50	18,10	23,30

* Za Avstrijo ni prikazanih podatkov zaradi nezanesljivosti zbranih podatkov.

Vir: OECD Report, 2002, str. 30.

Iz podatkov, prikazanih v Tabeli 7, lahko sklepamo, da češke in slovenske lokalne skupnosti prejmejo največji del prejemkov iz naslova fiskalnih prihodkov - za Slovenijo je ta podatek celo krepko čez polovico vseh prejemkov. Italijanske in madžarske lokalne skupnosti prejmejo iz naslova fiskalnih prihodkov približno tretjino vseh prejemkov. Medtem ko prejmejo češke lokalne skupnosti več kot tretjino prejemkov, ki jih uvrščamo med nefiskalne prejemke, je ta delež pri ostalih državah pod petino, v Italiji celo pod eno sedmino. Je pa zato delež prihodkov iz finančnih transferov, ki jih prejmejo Italijanske lokalne skupnosti, celo nad polovico, podobno pa je tudi na Madžarskem, kjer lokalne skupnosti prejmejo polovico svojih prihodkov iz naslova finančnih transferov. Delež prihodkov iz finančnih transferov v vseh prihodkih lokalnih skupnosti je v Sloveniji relativno nizek (znaša slabo četrtno), podobno je tudi na Češkem, kjer je še nižji - le 16%.

Stanovnik (Stanovnik, 2002) pa¹⁵ v nasprotju s Pernekom, ki deluje bolj na pravnem kot na ekonomskem področju, deli javne prihodke v tri velike skupine:

- tekoči prihodki;

¹⁵ Na osnovi sistema družbenih računov (SNA – System of National Accounts) in na osnovi evropskega sistema računov (ESA – European System of Accounts).

- kapitalški prihodki;
- dotacije.

Tu nas zanimajo predvsem tekoči prihodki¹⁶, tako da bom te razdelil na podskupine.

Med tekoče prihodke spadajo:

- davki;
- prispevki za socialno varnost;
- nedavčni tekoči prihodki (takse, nadomestila cestnine, kazni, podjetniški in lastniški dohodki itd.).

Do sedaj smo ugotovili, kolikšen delež javnih prihodkov in BDP-ja zavzemajo prihodki lokalnih skupnosti in deleže teh prihodkov po skupinah. Še vedno pa ne vemo, kateri so najpomembnejši davčni (fiskalni) viri lokalnih skupnosti, kolikšno avtonomijo uživajo lokalne skupnosti pri določanju davkov in drugih dajatev, katere vrste subvencij oziroma dohodkovnih izravnav se uporabljajo in kateri so viri nefiskalnih prejemkov. Vse to bomo poskušali ugotoviti v nadaljevanju.

4.4.1. VRSTE DAVKOV POD JURISDIKCIJO LOKALNIH SKUPNOSTI

a) Avstrija

Večina prihodka lokalnih skupnosti v Avstriji izvira iz naslova skupnih davkov, ki se delijo med zvezno vlado, deželami in občinami. Zvezna država določa vrsto davkov in velikost davkov, ki se delijo. Iz tega naslova izvira 73,75% davčnih prihodkov občin in dežel (podatek za leto 2003).

Davki, ki gredo v celoti lokalnim skupnostim, pa so: davek na tobak, davek na stanovanjske zgradbe, komunalni davek in zemljiški davek (davek na katastrski dohodek). Slednji je tudi edini, katerega stopnjo določajo občine.

b) Italija

Najpomembnejši izmed davčnih prihodkov lokalnih skupnosti v Italiji je občinski davek na nepremičnine (ICI). Ostala pomembnejša (vendar po obsegu bistveno skromnejša od ICI) davčna vira sta še: davek na opravljanje dejavnosti (ICIAP), ki ga plačujejo fizične in pravne osebe, ki opravljajo pridobitno dejavnost (ki se šteje v sistem DDV) v najetih prostorih; in taksa na gospodinjske odpadke (TARSU).

c) Slovenija

¹⁶ Tekoči prihodki predstavljajo daleč največji del javnih prihodkov.

V Sloveniji občine skladno z zakonodajo nimajo pravice predpisovati lastnih davkov za svojo občino. Občini pripadajo davki, predpisani z zakoni ali pa na podlagi zakona v predpisanem odstotku. Ključni prihodki občin, ki jih lahko uvedejo občine s svojimi predpisi, so: nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč (v nadaljevanju NUSZ), komunalne takse in denarne kazni. Tudi pri predpisovanju teh dajatev z občinskim odlokom je pravna podlaga veljavni zakon, ki ureja posamezno področje. NUSZ velja v občini le, če občina sprejme odlok. Z odlokom o uvedbi te dajatve določi višino vrednosti točke, ki pomeni osnovo za nadaljnjo izvedbo. S sprejemom nove zakonodaje o davkih na premoženje bo ta dajatev ukinjena. Občine tudi nimajo pravice, da bi določale oprostitve za plačilo z državne ravni predpisanih davkov. V nadaljevanju so prikazani podatki o pobranem NUSZ:

Tabela 8: Celotni prihodki občin in zneski NUSZ v mio SIT

Leto	Celotni prihodki občin	NUSZ	Delež NUSZ v celotnih prihodkih
2000	215.048	18.759	8,72
2001	240.617	22.220	9,23
2002	264.855	23.758	8,97

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve, 2004.

Iz Tabele 8 lahko razberemo, da prihodki, nad katerimi občine v Sloveniji izvajajo popolno jurisdikcijo, predstavljajo približno 9% celotnih občinskih prihodkov.

Za Češko in Madžarsko nisem uspel pridobiti verodostojnih podatkov, tako da jih ne navajam.

4.4.2. FISKALNA SUVERENOST LOKALNIH SKUPNOSTI

Samostojnost lokalnih skupnosti lahko določamo po več kriterijih. Eden izmed njih je tudi finančna avtonomija oziroma fiskalna suverenost.

Fiskalna suverenost daje pravico državi, da na svojem teritoriju predpisuje, uvaja in določa višino davkov in drugih dajatev, kar ob premoženju, ki ga država ima, predstavlja finančno osnovo za njeno delovanje. Finančno suverenost razumemo kot atribut državne suverenosti in v odnosu do posameznika terja, da le-ta s svojimi sredstvi sorazmerno po svojih sposobnostih prispeva k delovanju države. Pooblastilo za predpisovanje dajatev ima država praviloma v temeljnih aktih države.

Za razumevanje oblik delitev javnih prihodkov med širšimi in ožjimi teritorialnimi skupnostmi pa je pomembno vedenje o finančni suverenosti, ki jo Pernek opisuje kot pooblastilo posameznim subjektom javnega financiranja, izdano na podlagi ustave ali zakona, da lahko zbrana sredstva od državnih prejemkov samostojno razporejajo glede na splošne potrebe (npr. proračunska pravica) (Pernek, 1997, str. 39).

Vprašanje finančne avtonomije se praviloma pojavlja v državah s federativno ureditvijo, ponekod pa tudi v unitarnih državah, v katerih imajo ožje teritorialne enote določeno finančno avtonomijo (Jelčić, 1998, str. 431).

Tako se po Jelčiću fiskalna suverenost lahko deli na:

- pravico določanja davčnih virov in vrste davščin;
- pravico razpolaganja z vsemi javnimi prihodki oziroma z delom javnih prihodkov;
- pravico odmere in pobiranja davkov določene lokalne skupnosti (npr. občine, regije) (Jelčić, 1998, str. 431).

V nadaljevanju bom predstavil delitev lokalnih davkov, kot jo predlaga OECD. Ta delitev omogoča določitev fiskalne suverenosti lokalnih skupnosti. Fiskalni viri so tako razdeljeni v pet skupin:

- (a) lokalni davčni vir, kjer lokalna skupnost določi davčno stopnjo in predmet obdavčitve,
- (b) lokalni davčni vir, kjer lokalna skupnost določi davčno stopnjo;
- (c) lokalni davčni vir, kjer lokalna skupnost določi predmet obdavčitve;
- (d1) deljen davčni vir, kjer delitev določi lokalna skupnost;
- (d2) deljen davčni vir, kjer je delitev lahko spremenjena le ob soglasju lokalne skupnosti;
- (d3) deljen davčni vir, kjer je delitev določena z zakonom in jo lahko spremeni centralna oblast;
- (d4) deljen davčni vir, kjer delitev določi centralna oblast letno kot sestavni del proračuna;
- (e) lokalni davčni vir, kjer centralna oblast določi tako stopnjo, kot predmet obdavčitve.

Skupine so razporejene od (a) do (e) po padajoči kontroli nad fiskalnimi prihodki. V skupinah od (a) do (c) imajo lokalne skupnosti od popolne pa do zadovoljive kontrole, v ostalih skupinah pa je ta kontrola omejena ali pa je sploh ni. Najbolj omejena je fiskalna avtonomija v skupinah od (d3) do (e). Posebej je treba omeniti še skupino (d), kjer so zajeti vsi davki, katerih izplen si delita centralna oblast in lokalne skupnosti. Ta skupina je deljena glede na vpliv, ki ga imajo lokalne skupnosti na delitev davčnih prihodkov.

V nadaljevanju je prikazana tabela, v kateri so zbrani podatki o davčnih prihodkih kot odstotek vseh davčnih prihodkov.

Tabela 9: Davčna zakonodaja lokalnih skupnosti in centralnih oblasti v izbranih državah

Država	Prih. LS v % vseh davčnih prihodkov	(a)	(b)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	Skupaj
Češka	11,10	2,70	5,60	-	-	-	91,70	-	-	100,00
Madžarska	10,40	49,20	-	-	-	-	-	50,80	-	100,00
Slovenija	7,90	16,70	0,60	0,40	-	-	82,30	-	-	100,00
Povprečje	9,80	22,90	2,10	0,10	0,0	0,00	58,00	16,90	0,00	100,00

Opomba: Podatki za Češko in Madžarsko so iz leta 1999, za Slovenijo pa iz leta 2000. Podatkov za Avstrijo in Italijo nisem navajal zaradi nezanesljivosti zbranih podatkov.

Vir: OECD Report, 2002, str. 40.

Iz prikazanih podatkov sledi, da so lokalne skupnosti v primerjanih državah dokaj nesamostojne pri določanju svojih davčnih prihodkov. Največ davčnih prihodkov, kar 58% vseh davčnih prihodkov lokalnih skupnosti, sodi v skupino (d3) - deljen davčni vir, kjer je delitev določena z zakonom in jo lahko spremeni centralna oblast - torej v skupino, kjer lokalne skupnosti zelo omejeno vplivajo na višino prihodkov, ki jim pripadejo. Na drugo mesto po velikosti padejo davčni prihodki, ki sodijo v skupino (a) - lokalni davčni vir, kjer lokalna skupnost določi davčno stopnjo in predmet obdavčitve - le-teh je 22,9 % vseh davčnih prihodkov lokalnih skupnosti. Manjši deleži padejo še v skupine (b), (c) in (d4). Za določitev fiskalne samostojnosti se uporablja tudi kriterij, pri katerem seštejemo skupine (a), (b) in (c). V obravnavanem primeru dobimo vrednost 25,1%, kar je relativno malo. Za primerjavo naj omenim, da je ta vrednost za članice EU kar 82,9% (OECD Report, 2002, str. 40).

Ko primerjamo med seboj prikazane države, lahko zaključimo, da je fiskalno najbolj suverena Madžarska, saj kar 49,2 % davčnih prihodkov lokalnih skupnosti te države sodi v skupino (a), najmanj suverena pa je Češka, saj skoraj ves davčni prihodek lokalnih skupnosti te države (91,7%) sodi v skupino (d3).

4.4.3. NEFISKALNI PRIHODKI LOKALNIH SKUPNOSTI

V nekaterih državah so nefiskalni prihodki pomemben vir financiranja lokalnih skupnosti. Kot sledi iz spodnje tabele, imajo največjo težo na Češkem, v Sloveniji in na Madžarskem pa imajo podoben delež v financiranju lokalnih skupnosti.

Tabela 10: Nefiskalni prejemki lokalnih skupnosti v izbranih državah v letu 1999

	% javnih prejemkov	Opombe
Avstrija	-	-
Češka	36,30	Vključuje pristojbine, ki jim lahko lokalne skupnosti določajo višino dajatve v zakonsko določenih okvirih.
Italija	-	-
Madžarska	17,00	Pristojbine in takse določa centralna vlada.
Slovenija	18,10	Pomemben vir predstavljajo zakupnine.
Povprečje	23,80	-

Vir: OECD Report, 2002, str. 43.

Nefiskalni prejemki lokalnih skupnosti so zelo različni, zato v tabeli niso razčlenjeni. Nekaj o vrstah nefiskalnih prejemkov sem pisal že v opisu sistemov lokalnih financ in naj bo to dovolj.

4.4.4. DOHODKOVNE IZRAVNAVE

Da bi se lahko zbrana finančna sredstva uspešno potrošila za zadovoljevanje splošnih družbenih potreb, jih je potrebno razporediti med nosilce posameznih javnih nalog, to je med politično teritorialne enote in med administrativno teritorialne enote, oziroma v Sloveniji med državo in drugimi javnopravnimi telesi, katerim je na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov poverjeno financiranje javnih izdatkov ter zadovoljevanje javnih potreb (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 59).

Od delitve omenjenih sredstev ter njihove porabe za zadovoljevanje javnih potreb med centralnimi in lokalnimi oblastmi pa sta odvisni učinkovitost in stopnja decentralizacije.

Omenjena delitev finančnih sredstev, načini pobiranja teh sredstev ter njihova višina so posledično odvisni predvsem od delitve funkcij med javnopravnimi telesi v posamezni državi. Od države do države je mogoče ugotoviti tako podobnosti kot tudi večje ali manjše razlike v delitvi javnih funkcij med javnopravnimi telesi in s tem povezano in določeno podobnost oziroma večje ali manjše razlike pri financiranju nalog in ukrepov, ki so jim zaupane. Delitev javnih funkcij med posameznimi javnopravnimi telesi je odvisna od strukture države, njenega zgodovinskega, nacionalnega in verskega razvoja, velikosti teritorija, števila prebivalstva, ekonomske razvitosti itn (Pernek, 1997, str. 90).

Lahko bi dejali, da je delitev javnih funkcij in s tem povezano financiranje javnih prihodkov med bolj ali manj samostojnimi teritorialnimi enotami kot tudi urejanje medsebojnih fiskalnih odnosov specifično za vsako posamezno državo. Omenjena delitev pa ima izrazito politično dimenzijo in lahko vodi v neželene napetosti, nemir ... prebivalcev posamezne teritorialne enote (Jelčić, 1998, str. 412).

Organiziranje bolj ali manj samostojnih teritorialnih enot pogojuje zahteva, da se med njimi zagotovi tako imenovana *horizontalna enakost*. Slednja vpliva na zmanjšanje oziroma anuliranje družbenih in političnih napetosti. Razlogi za horizontalno enakost pa se kažejo predvsem v zahtevah:

1. enakomerne delitve davčnega bremena, neodvisno od tega, v katerem delu države živimo, oziroma neodvisno od dejavnosti, ki jo opravljamo;
2. obstoja kvantitativnih in kvalitativnih razlik pri zadovoljevanju javnih potreb v posameznih delih države. Zahteva po regionalni in lokalni horizontalni enakosti koriščenja javnega dobra nima absolutne vrednosti zaradi vpliva demografskih, geografskih, socialnoekonomskih in drugih razlogov (npr. javne potrebe in s tem povezani javni izdatki so mnogo večji v velikih kot v manjših mestih, naseljih in vaseh);
3. po zmanjšanju razlik ustvarjenega narodnega dohodka po prebivalcu. Znano je, da v vseh državah obstajajo večje ali manjše razlike v dohodkih po prebivalcu v posameznih lokalnih skupnostih, kar je pogojeno predvsem z razlikami v gospodarski razvitosti, produktivnosti in drugih gospodarskih razlogih (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 59, 60).

Na tem mestu naj omenim, da fiskalne odnose med teritorialnimi enotami v posamezni državi pogojujejo različni politični, zgodovinski, ekonomski in drugi razlogi. Ti odnosi pa so pravno regulirani.

Za razumevanje tega poglavja je pomembno predvsem razumevanje horizontalnih in vertikalnih ter aktivnih in pasivnih finančnih izravnav.

S pojmom *horizontalne finančne izravnave* označujemo urejanje finančnih razmerij med politično-teritorialnimi oziroma administrativnimi enotami iste ravni (med občinami, med pokrajinami, med republikami, med državami). Pri *vertikalni finančni izravnavi* pa razumemo urejanje finančnih razmerij med ožjimi in širšimi javnopravnimi telesi, kot na primer med lokalnimi skupnostmi in državo. Vertikalne finančne izravnave se lahko regulirajo na način, da se istočasno zagotovijo horizontalne finančne izravnave (npr. z delitvijo javnih prihodkov po številu prebivalcev in ne po prihodkih lokalnih skupnosti, s čimer so v privilegiranem položaju »siromašne« občine) (Jelčić, 1998, str. 430).

Pod pojmom *aktivne finančne izravnave* razumemo urejanje razporeditve javnih prihodkov med teritorialnimi enotami (predvsem v državah s federativno ureditvijo), medtem ko s pasivnimi finančnimi izravnavami označujemo razporeditev pristojnosti in nalog, povezanih z javnimi izdatki med teritorialnimi enotami oziroma lokalnimi skupnostmi. Jasno je, da so od obsega pristojnosti in prenesenih nalog odvisna finančna sredstva, ki so potrebna za financiranje javnih izdatkov. Razporeditev omenjenih pristojnosti in nalog med različnimi ravni oblasti je različna od države do države, neodvisno od tega, ali gre za unitarno ali sestavljeno državo. V nobeni od sodobnih držav se ne srečujemo s popolno centralizacijo oziroma s popolno decentralizacijo javnih funkcij. Stopnja centralizacije oziroma decentralizacije je od države do države različna. Tako popolna centralizacija kot tudi popolna decentralizacija imata takšne pomanjkljivosti, da bi obstoj ene ali druge s socialnoekonomskega in političnega vidika ne bil dopusten. Tako se v posameznih državah kot vmesna možnost med dvema ekstremoma pojavlja tako imenovano optimalno razmerje. Ta optimalni odnos (razmerje) med centralizacijo in decentralizacijo javnih funkcij je zagotovljen v trenutku, ko so prednosti (koristi) dodatne centralizacije oziroma decentralizacije vsaj tako velike, kot so pomanjkljivosti (izdatki), ki so s tem povezani (Jelčić, 1998, str. 439, 440).

Jelčić nadalje navaja posebna merila, ki so se oblikovala v praksi za delitev javnih izdatkov med teritorialnimi enotami. Ta so:

1. *merilo samouprave*: opravljanje lokalnih funkcij je potrebno prepustiti lokalnim skupnostim, če so le-te pripravljene in ekonomsko dovolj močne, da jih lahko opravljajo. Merilo samouprave - povezano s samoodgovornostjo - omogoča in zagotavlja večjo javno kontrolo; zagotavlja javnost nosilcev odločitev o financiranju javnih potreb, spodbuja interes prebivalcev k učinkovitemu in pravilnemu opravljanju javnih funkcij;
2. *merilo minimalnega zadovoljevanja javnih potreb*: delitev funkcij med teritorialnimi enotami mora omogočiti opravljanje vsaj minimuma javnih funkcij oziroma zagotoviti financiranje javnih izdatkov, ki iz tega izhajajo. Vse teritorialne enote ne morejo zadovoljiti vseh javnih potreb (npr. vsaka lokalna skupnost ne more imeti svoje bolnice,

srednje šole itd.). Zato se mora z določeno stopnjo decentralizacije zagotoviti geografska enakost pri zadovoljevanju javnih potreb;

3. *merilo najmanjše velikosti*: pri razporeditvi nalog med teritorialnimi enotami je potrebno upoštevati, da je mogoče zadovoljevanje javnih nalog opravičiti le v primeru ugodnega odnosa med nastalimi stroški ter številom koristnikov javnih dobrin. Če je število koristnikov določenih javnih dobrin (ki jih zagotavljajo npr. bolnišnice, izobraževalne ustanove, kulturne ustanove itn.) majhno, so stroški nesorazmerno visoki in logično je, da zagotavljanje tovrstnih javnih dobrin bodisi preide v pristojnost višje teritorialne enote bodisi da dve ali več nižjih teritorialnih skupnosti prevzame pristojnost zagotavljanja javnih dobrin ter financiranje stroškov;
4. *merilo pomembnosti cilja*: pomeni, da moramo upoštevati nacionalne (državne) in lokalne interese. Vsekakor mora državne cilje (obramba državne meje, zastopanje države v tujini, varovanje lastne denarne valute, preprečevanje nezaposlenosti itn.) financirati centralna državna oblast odvisno od tega, kje se ti cilji uresničujejo (običajno tudi v ožjih teritorialnih enotah). Pomembni so torej kriteriji politične narave, kar pa ne pomeni, da lahko zanemarimo ekonomska, funkcionalna ali neka druga merila;
5. *merilo primerne razmerja med koristjo in stroški*: moramo upoštevati, da bi preprečili pojav, da določen krog potencialnih koristnikov javnega dobra zaradi visokih stroškov ne bi ostal brez javnega dobra. Zato je potrebno prenesti zadovoljevanje nekaterih potreb na širše teritorialne enote ter tako zagotoviti, da v njihovem financiranju sodeluje čim več koristnikov. Tako se zagotovi primerno razmerje med koristmi in stroški in s tem tudi racionalnejša poraba javnih prihodkov.

Finančni transferi

S finančnimi transferi države prerazporejajo pobrana finančna sredstva med javnopravna telesa v obliki dotacij, subvencij itn.

Finančne transfere lahko delimo na splošne in posebne. Med splošne spadajo oblike finančnih transferov, katerih finančna sredstva se lahko porabijo za financiranje javnih izdatkov lokalnih skupnosti, kot da bi jih lokalna skupnost pridobila iz naslova lastnih fiskalnih virov. Vse ostale finančne transfere pa označujemo s pojmom posebni (specifični) finančni transferi. Lokalne skupnosti kot prejemnice sredstev finančnih transferov dajejo iz očitnih razlogov prednost splošnim pred posebnimi transferi, saj imajo popolno avtonomijo nad porabo tako pridobljenih sredstev.

Študija OECD (OECD Report, 2002, str. 42) ugotavlja, da je primerjalno 34,3% vseh finančnih transferov splošnih finančnih transferov, preostali del (65,7%) pa predstavljajo posebni finančni transferi.

Poleg opisane delitve na posebne in splošne finančne transfere je pomembna tudi delitev posebnih transferov na transfere, ki so pogojeni z javnimi izdatki lokalne skupnosti, in tistimi, ki niso. Prej omenjena študija OECD ugotavlja, da npr. kar 46,8% posebnih transferov, ki jih prejmejo lokalne skupnosti na Češkem, ni pogojno vezanih. Tukaj pa je potrebno povedati, da finančni transferi lokalnim skupnostim na Češkem predstavljajo le 16% vseh javnih prihodkov lokalnih skupnosti.

SKLEP

V diplomski nalogi sem ugotovil, da slovenske občine niso tako majhne, kot ves čas poudarjamo, saj so na primer madžarske neprimerno manjše. Motivi lokalnega prebivalstva za ustanavljanje majhnih občin so predvsem občutek večjega vpliva na odločitve in posledično zagotavljanje storitev s strani lokalne samouprave, ki so bliže potrebam lokalnega prebivalstva.

Ugotovil sem, da je financiranje občin zelo natančno določeno z zakoni in da Slovenske občine nimajo veliko maneverskega prostora glede določanja svojih prihodkov. Zatrdim lahko, da so Slovenske občine finančno zelo nesamostojne, saj same ne morejo določiti praktično nobenega prihodka, za katerega ne obstaja zakon, sprejet s strani Državnega zbora. Vendar pa, kot izhaja iz primerjav v četrtem poglavju te naloge, so še bolj nesamostojne v Češki republiki, s čimer pa se ne gre tolažiti.

Načini financiranja, predvsem pa višina sredstev, s katero razpolagajo lokalne skupnosti je v največji meri odvisna od nalog, ki jih lokalne skupnosti opravljajo. Ugotovil sem, da je zelo težko direktno primerjati lokalne skupnosti v različnih državah, saj imajo zelo različne naloge in pristojnosti. Naloge in pristojnosti pa so v veliki meri posledica dolgoletnega zgodovinskega razvoja lokalne samouprave. Le ta je bil v državah vzhodne Evrope usmerjen tako, da je ustrezal sovjetski politiki. Te države šele po padcu sovjetskih satelitskih režimov ponovno odkrivajo sodoben pomen lokalne samouprave. Med te države spadata predvsem Češka in Madžarska, manj pa Slovenija. V Sloveniji se sovjetski sistem občin ni v popolnosti uveljavil zaradi razdora med sovjetsko in takratno jugoslovansko politiko.

Poleg tega primerjavo lokalnih skupnosti različnih držav močno otežuje tudi pomanjkanje literature in prosto dostopnih sodobnih podatkov o financiranju lokalnih skupnosti.

Posebnost Slovenije na področju lokalne samouprave je tudi ta, da v Sloveniji nimamo oblikovanih regij, ki bi delovale kot povezovalce interesov občin nekega zaključenega geografskega območja in kot vmesni člen med državo in občinami. Menim, da do spontanega združevanja v regije ni prišlo zaradi tega, ker se še ni zaključil proces deljenja velikih občin, ki so bile marsikje lokalnim prebivalcem vsiljene. Verjetno je še živa kakšna zamera, ki jo prebivalci ene novoustanovljene občine gojijo do sosednje občine, iz tega pa izhaja nezaupanje in posledično nepripravljenost za povezovanje. Tema regionalizacije Slovenije pa je že zanimiva tema za kakšno drugo diplomsko delo.

LITERATURA

1. Babič Marjan: Lokalne javne finance. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 113 str.
2. Bašelj Emanuela: Pregled financiranja lokalne samouprave. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 47 str.
3. Becker Egon: Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung im Bund und Ländern, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1 – Kommunalverfassung. Berlin, Göttingen, Heidelberg : Springer, 1956. 692 str.
4. Brezovnik Boštjan, Oplotnik Žan: Fiskalna decentralizacija v Sloveniji : Oris stanja, mednarodna primerjava in problematika. Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2003. IX, 204 str.
5. Čok Mitja et al.: Javne finance v Sloveniji. 5. dopolnjena izd. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 97 str.
6. Humes Samuel, Harloff Eileen Martin: The Structure of Local Government: A comparative Survey of 81 Countries. The Hague : International Union of Local Authorities, 1969. 674 str.
7. Jelčić Božidar: Financijsko pravo i financijska znanost. 2., izmijenjeno i dopunjeno izd. Zagreb : Informator, 1998. XV, 570 str.
8. Kovač Igor: Proračun občine Žirovnica. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 41 str.
9. Merkl Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien, Berlin : Verlag von Julius Springer, 1927. XV, 400 str.
10. Pernek Franc: Finančno pravo in javne finance. Maribor : Pravna fakulteta Maribor, 1997. 391 str.
11. Rupnik Lado: Javne finance. I. del: Javne finanace v svetu. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1992. 213 str.
12. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 237 str.
13. Šmidovnik Janez: Lokalna samouprava. Ljubljana : Canakarjeva založba, 1995. 274 str.
14. Tiebout Charles M.: A Pure Teory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, Chicago, 64(1956), str. 416-424.

VIRI

1. Annuario statistico italiano 2003. [URL: <http://www.istat.it/Prodotti-e/asi2003/PDF/Cap1.pdf>], 7.5.2004.
2. Annuario statistico italiano 2003. [URL: <http://www.istat.it/Prodotti-e/asi2003/PDF/Cap2.pdf>], 7.5.2004.
3. Bundesministerium für Finanzen. [URL: http://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu658/Bestuerungsrechteu695/_start.htm], 20.4.2004.
4. Czech statistical Office, 2004; [URL: [http://www.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/publ/7759B2639AE0F5C1C1256E4A00312B17/\\$File/0203.xls](http://www.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/publ/7759B2639AE0F5C1C1256E4A00312B17/$File/0203.xls)], 6.3.2004.
5. Fakulteta za upravo: Kazalniki po občinah. [URL: <http://www.vus.uni-lj.si/sib/podatki%202000/1.1.1.1.%20Dohodnina.htm>], 8.5.2004.
6. Fakulteta za upravo: Kazalniki po občinah. [URL: <http://www.vus.uni-lj.si/sib/podatki%202001/7000%20Dohodnina.htm>], 8.5.2004.
7. Fakulteta za upravo: Kazalniki po občinah. [URL: <http://www.vus.uni-lj.si/sib/podatki%202002/7000%20Dohodnina.htm>], 8.5.2004.
8. Local self-government to Slovenia. [URL: <http://www.gov.si/loksam/distriban/local.htm>], 8.5.2004.
9. Ministrstvo za finance: Bilten javnih financ, letnik VI, št. 2, februar 2004.
10. Ministrstvo za notranje zadeve. Direktorat za lokalno samoupravo: Odgovor na vprašalnik Sveta Evrope: »Vloga in razsežnosti pristojnosti lokalnih skupnosti v državah članicah Sveta Evrope«. [URL: <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/mednar/svet-evrope/vprasalnik-se-2004.doc>], 8.5.2004.
11. OECD Report, Fiscal decentralisation in EU applicant states and selected EU member states: Trends, Perspectives and Issues at the Treshold of EU Enlargement. Paris, 2002.
12. Podatki OECD. [URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/5/2764973.pdf>], 7.11.2003.
13. Regional Statistical Yearbook, 2002, Statistical Yearbooks of Hungary, 2002. Budapest : Központi Statisztikai Hivatal Budapest, 2003. 511 str.
14. Statistični urad Republike Slovenije [URL: http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=212], 7.5.2004.
15. Statistik Austria – Presseinformation. [URL: http://www.statistik.at/cgi-bin/presstext.pl?INDEX=2004004_txt], 5.6.2004.
16. Statistik Austria - State and Local Government Statistics. [URL: http://www.statistik.at/englisch/results/vgr/gebarung_txt.shtml], 10.4.2004.
17. Statistisches Jahrbuch 2004. Wien : Statistik Austria, 2004. 581 str.