

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO
FINANCIRANJE OBČIN

Ljubljana, maj 2005

ALEKSANDRA VESEL

IZJAVA

Študentka *Aleksandra Vesel* 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 13.5.2005

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. LOKALNA SAMOUPRAVA	2
2.1. POJEM LOKALNA SAMOUPRAVA	2
2.2. OBČINE – VLOGA IN NALOGE	3
3. FINANCIRANJE OBČIN	4
3.1. PRIMERNA PORABA	5
3.1.1. <i>Izračun sredstev finančne izravnave</i>	6
3.2. PRIHODKI	8
3.3. ODHODKI	11
3.4. ZADOLŽEVANJE	12
3.5. DODATNA SREDSTVA IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA	12
4. DRŽAVNI NADZOR NAD LOKALNO SAMOUPRAVO	13
4.1. MINISTRSTVO ZA FINANCE	15
4.2. DELO IN STRUKTURA MINISTRSTVA ZA FINANCE	15
4.3. SEKTOR ZA SISTEM FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI	15
4.4. SEKTOR ZA INVESTICIJE	17
4.5. PRAVNE PODLAGE ZA FINANCIRANJE OBČIN	18
5. NADZOR NAD OBČINAMI	20
5.1. NADZOR PRI FINANCIRANJU INVESTICIJ V OBČINAH, KI SE SOFINANCIRAJO IZ SREDSTEV DRŽAVNEGA PRORAČUNA	20
5.2. NADZOR PRI ZADOLŽEVANJU OBČINE.....	22
5.3. NADZOR PRI POSLOVANJU OBČINE	25
5.4. NADZOR PRI SPREJEMANJU IN IZVRŠEVANJU PRORAČUNA OBČINE	27
5.6. NADZOR PRI PRIHODKIH, KI SE UPOŠTEVAJO PRI IZRAČUNU PRIMERNE PORABE	30
5.6.1. <i>Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča</i>	30
6. SKLEP	33
LITERATURA	35
VIRI	36

1. UVOD

Občine kot temeljne oblike lokalne samouprave so zaživele po volitvah leta 1994, ko je namesto prejšnjih 65 začelo delovati 142 občin. Danes je v Sloveniji 193 občin. Osnova njihovega delovanja sta Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin.

Delovanje občin spada na področje javnih financ. Ker gre za sorazmerno velika sredstva, s katerimi opravlja omejeno število ljudi, je seveda potreben učinkovit sistem nadzora, tako zunanjega kot notranjega, da prihaja do čim manj nepravilnosti in zlorab. Zunanje nadziranje državnih in lokalnih organov je naloga države. Državni nadzor, ki ga opravljajo državni uslužbenci, obsega nadzor nad financiranjem, poslovanjem in delovanjem v skladu s predpisi.

Lokalnim skupnostim status samoupravnosti priznava država. Država tudi z zakonodajo določa okvire njihovega delovanja, znotraj okvirov pa naj bi bilo njihovo delovanje dokaj avtonomno. Vendar morajo obstajati nadzorni mehanizmi, ki poskrbijo, da lokalna samouprava ne prestopi svojih meja, in ki zagotavljajo ravnovesje med lokalnimi ter širšimi družbenimi interesi in nenazadnje interesi ter pravicami posameznikov. Glavno vlogo pri vzpostavitvi nadzora nad samoupravo ima zakonodajna veja oblasti. V grobem lahko nadzor nad lokalno samoupravo delimo na: 1) nadzor nad zakonitostjo in primernostjo delovanja lokalne oblasti, 2) državno revizijo, 3) politični nadzor, 4) neformalni nadzor.

Namen diplomske naloge je spoznati celoten splet povezav med lokalnimi skupnostmi in Ministrstvom za finance. En del povezav in sodelovanja sem spoznala v času opravljanja prakse na Ministrstvu za finance v Sektorju za sistem financiranja lokalne skupnosti. Ugotoviti želim, na katerih področjih Ministrstvo narekuje pravila igre lokalnim skupnostim in kako se morajo te prilagajati. Splet povezav se med drugim kaže tudi v nadzoru Ministrstva za finance nad občinami.

V prvem delu bom predstavila, kaj je lokalna samouprava in kaj obsega. V drugem poglavju bodo opredeljene njene naloge in vloga. Da lahko občina izvršuje svoje izvirne naloge in uresničuje svojo vlogo, mora imeti sredstva, ki ji to omogočajo. Zato bodo v tretjem poglavju prikazani načini pridobivanja finančnih sredstev občine. Ker sem se odločila, da bom obravnavala splet povezav med Ministrstvom za finance in lokalno samoupravo oziroma občinami, bom v četrtem poglavju opisala Ministrstvo za finance. Nadzor ministrstva mora biti določen, zato bom opredelila pravne podlage, ki

so potrebne oziroma po katerih se je potrebno ravnati pri nadzoru. V zadnjem delu pa bom obravnavala posamezna področja sodelovanja med ministrstvom in lokalno samoupravo. Navedla bom določene primere oziroma probleme, do katerih prihaja pri samem sodelovanju med obema, pri izvrševanju zakonov in pravilnikov ter samem financiranju lokalne samouprave.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA

2.1. Pojem lokalna samouprava

V strokovni literaturi ne obstaja samo ena definicija pojma lokalne samouprave. Vsak avtor si ta pojem razlaga drugače. Da bi opredelili pojem lokalne samouprave, moramo še prej opredeliti pojem lokalna skupnost. Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave in opredeljuje njen položaj. Lokalna skupnost sama po sebi še ne predstavlja lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995, str. 27). Lokalne skupnosti so tiste, kjer imajo prebivalci interes po zagotovitvi splošnih pogojev, ki jim omogočajo družbeno življenje. Ti splošni pogoji predstavljajo komunalne zadeve, kot so oskrba z vodo, elektriko, javno razsvetljavo, javna prevozna sredstva idr. (Vlaj, 1998, str. 14). Lokalna samouprava v svojem pojmu združuje dve sestavini. Prva predstavlja neko naravno danost ter združuje teritorij in ljudi, druga sestavina pa predstavlja zakonsko priznanje samoupravnosti lokalni skupnosti s strani države (Šmidovnik, 1995, str. 27).

Evropska listina lokalne samouprave (1996) v prvem odstavku 3. člena označuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v okviru zakonov in ustave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva predpiše in ureja večji del javnih zadev, ki se navezujejo na lokalno raven.

Glede na opredelitve različnih avtorjev lahko povzamemo bistvene elemente samoupravnosti (Šmidovnik, 1995, str. 29):

- teritorialni element, ki določa teritorialno razmejenost lokalne skupnosti, ki je ustanovljena kot subjekt lokalne samouprave;
- funkcionalni element, ki opredeljuje naloge, ki so v interesu lokalnih prebivalcev;
- organizacijski element, ki določa, da morajo zgoraj navedene naloge opravljati člani lokalne skupnosti z lastno odgovornostjo, in sicer jih lahko opravljajo sami ali preko svojih organov;

- materialno-finančni element zahteva, da ima lokalna skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;
- pravni element določa lokalni skupnosti lastnost pravne osebe.

Institucija lokalne samouprave je v vseh sodobnih državah urejena z zakoni. Elementi samoupravnosti so avtomatično določeni z aktom ustanovitve novonastalih subjektov (Šmidovnik, 1995, str. 30).

2.2. Občine – vloga in naloge

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost. Z ožjim pravnim pojmovanjem lokalne skupnosti jo razumemo kot pravno organizacijsko obliko, ki ji je teritorij, pristojnosti in drugo določil zakon. Občina je tako organizacijska oblika, v kateri se uresničuje lokalna samouprava kot pravno sistemska institucija. S tem ji je zagotovljena določena stopnja neodvisnosti od države, ki omogoča njenim prebivalcem avtonomno odločanje o njenih lokalnih zadevah (Tomšič, 2003, str. 7). V Sloveniji je 193 občin, od tega je 11 občin mestnih. Občine so bile ustanovljene z namenom, da lahko lokalna samouprava prispeva določeno mero učinkovitosti pri opravljanju upravnih nalog.

Občina opravlja tri osnovne vrste nalog (Šmidovnik, 1995, str. 73–74):

- Zadeve lokalnega pomena; te naloge so izvirno občinske in jih občine izvajajo na podlagi sprejetega statuta in aktov. Zadeve lokalnega pomena so zadeve skupnega pomena, ki so nujne za življenje in delo prebivalcev in so potrebne za razvoj gospodarstva na tem območju. Pri teh nalogah ima občina zagotovljeno ustavnopravno varstvo.
- Lokalne zadeve, ki jih občinam določi država z zakoni; tu gre praviloma za področne zakone o posameznih dejavnostih. Tudi te naloge občine izvajajo kot svoje lastne. Pri tem gre na primer za zakon o cestnem prometu, o urejanju prostora idr. Nad temi nalogami ima država nadzor samo v tolikšni meri, kolikor ga ima nad vsemi fizičnimi in pravnimi subjekti na svojem območju.
- Prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša na občine; te naloge občine izvajajo pod posebnim nadzorom, saj gre za državne naloge, za katere država priskrbi tudi sredstva. Država poleg zakonitosti nadzoruje tudi strokovnost in primernost odločitev občinskih organov.

Da je občina sposobna zadovoljevati potrebe prebivalstva na svojem območju, mora po 13. členu Zakona o lokalni samoupravi (1993) zagotavljati sledeče pogoje:

- osemletno šolanje (popolna osnovna šola);
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili in mešanim blagom);
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- poštne storitve;
- finančne storitve hranilnice ali banke;
- knjižnica (splošno izobraževalna ali šolska);
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Naloga občine je tudi, da razpolaga in pridobiva premoženje in s tem ustvarja sredstva za delovanje in razvoj občine (Vlaj, 1998, str. 242).

3. FINANCIRANJE OBČIN

Da je lokalna samouprava dejansko samoupravna, mora biti finančno neodvisna, kar je ključnega pomena. Organi občin potrebujejo za nemoteno opravljanje svojih nalog zadostna finančna sredstva, ki naj bi bila v ustreznem razmerju med finančnimi viri in nalogami, ki jih uresničujejo. Še posebno to velja za naloge, ki so jim bile dodeljene s strani države (Vlaj, 1998, str. 313).

Občine se financirajo iz treh virov:

- lastni (izvirni) prihodki občine,
- sredstva države,
- zadolžitev.

Lastne vire lokalna skupnost pridobiva z obveznimi dajatvami (davki in druge dajatve) in z ustvarjanjem dohodkov od njenega premoženja. Med izredne lastne vire štejemo prihodke od prodaje občinskega premoženja in donacije. Lastni viri predstavljajo fiskalno suverenost lokalne demokracije (Milunovič, 2001, str. 88). Država je dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini, sredstva finančne izravnave ter sredstva za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj. Občina se lahko zadolži z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Pri zadolževanju je vezana na soglasje Ministrstva za finance.

Občine ne financirajo vedno samo tistih nalog in dejavnosti, pri katerih same nadzorujejo izdatke oziroma imajo vpliv nad njimi. Prav tako tudi država ne plačuje vedno tistega, nad čemer ima nadzor. Tak primer je izobraževanje. Država določa plače učiteljem in ravnateljem v osnovnih in srednjih šolah ter jih tudi sama plačuje iz svojega proračuna. V vrtcih je plača direktorja določena s strani države, vendar jo mora občina plačati iz svojega proračuna. V tem primeru bi morala država plačo, ki jo določa sama, tudi sama v celoti ali vsaj delno financirati. Pravilno bi bilo, da se tisto, kar je pod nadzorom države, plača iz državnega proračuna, kar je pod občinskim nadzorom, pa naj financirajo občine iz svojih proračunov. V primeru javnega vrtca je občina njegova ustanoviteljica in s tem bi ji morala biti dana možnost, da sama določa plače uslužbencem vrtca, saj ne dobiva sredstev za njegovo financiranje. Prav tako Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 64/01, 108/02, 79/03) v 45. členu določa financiranje brezplačnih prevozov učencev osnovnih šol na nevarnih poteh, plačnice teh obveznosti so občine. Dejstvo je, da je to naloga, ki jo je določila država, ni pa zagotovila nobenih finančnih sredstev za njeno izvajanje. Izdatki so zopet prešli v breme občine. Po zakonu mora država zagotoviti sredstva za naloge, ki jih prenese na občine. Zgoraj omenjene naloge niso neposredno prenesene z države na občine, so pa določene s strani države, zaradi česar bi morala država poskrbeti za delno oziroma celotno zagotovitev sredstev za njihovo izvajanje.

3.1. Primerna poraba

V 20. členu Zakona o financiranju občin (1994) je primerna poraba definirana kot primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena, kar pomeni izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Primerno porabo na prebivalca določi Državni zbor Republike Slovenije ob sprejemu državnega proračuna za posamezno proračunsko leto. Primerna poraba prebivalca predstavlja povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji.

Za posamezno občino se ta znesek korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let, in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na prebivalstvo posamezne občine v primerjavi s povprečjem v državi.

Formula za izračun:

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

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 1,00. Pri izračunu primerne porabe za starejše občine, ki so bile občine še pred uveljavitvijo zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij in nimajo statusa mestnih občin, se namesto koeficienta 0,70 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.

Izhodiščna osnova za določitev zneska primerne porabe na prebivalca za leto 2005 je znesek primerne porabe na prebivalca za leto 2004 v višini 90.159 tolarjev. Za leto 2005 je primerna poraba na državni ravni 93.946 tolarjev oziroma za 4,2 % višja glede na leto 2004 (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005, 2003, str. 2).

3.1.1. Izračun sredstev finančne izravnave

Osnova za izračun sredstev finančne izravnave je izračunan obseg primerne porabe. Sredstva finančne izravnave dobijo občine iz državnega proračuna v primeru, da z lastnimi prihodki ne morejo zagotoviti svoje primerne porabe, ki je izračunana na podlagi formule, določene v 20 a. členu Zakona o financiranju občin. Ta sredstva torej predstavljajo razliko med izračunanim obsegom primerne porabe in ocenjenimi

lastnimi prihodki. Zaradi razveljavitve posameznih določb Zakona o financiranju občin z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 45/97) ni več omejitev pri pokrivanju obveznosti občinam iz naslova sredstev finančne izravnave. Pred razveljavitvijo so lahko občine dobile sredstva finančne izravnave največ v višini 100 % od ocenjenih lastnih prihodkov. Iz določb Zakona o financiranju občin pa je tudi razvidno, kateri prihodki se upoštevajo v oceni lastnih prihodkov za izračun finančne izravnave. Pri izračunu so upoštevane stopnje davčnih in nedavčnih dajatev, določenih z zakonom. Če stopnje niso določene z zakonom, se upošteva povprečna stopnja v državi.

Med lastne prihodke za financiranje primerne porabe se ne štejejo prihodki od:

1. obresti na depozite,
2. najemnin za stanovanja in poslovne prostore,
3. občinskega premoženja,
4. vrnjenih depozitov, akreditivov in garantnih pisem,
5. nakupov in prodaje vrednostnih papirjev,
6. komunalnih prispevkov,
7. samoprispevka,
8. drugi prihodki občanov.

V izračun primerne porabe se tudi ne štejejo sredstva za investicije, ki jih dajo posamezna ministrstva v okviru razpoložljivih sredstev (Čok et al., 2002, str. 13).

Obseg lastnih prihodkov za posamezno občino ugotovi Ministrstvo za finance v sodelovanju z občino in Davčno upravo Republike Slovenije. Vlada na predlog ministrstva določi zneske finančne izravnave za prihodnje proračunsko leto in o tem obvesti občine najkasneje do 30. septembra tekočega leta. Z Zakonom o financiranju občin naj bi bilo zagotovljeno, da bi bili podatki za izračun primerne porabe in zneskov finančne izravnave pripravljene tako, da bi občina še pred začetkom novega proračunskega leta vedela, do katere višine dopolnilnih sredstev bo upravičena iz državnega proračuna. Vlada do 30. septembra tekočega leta obvesti občine o dopoljenih zneskih finančne izravnave za tekoče leto v primeru, da ocena lastnih prihodkov posamezne občine za tekoče leto za več kot 2 % odstopa od ocene, ki je bila podlaga za izračun zneska finančne izravnave.

V Sloveniji večina občin prejema finančno izravnavo, kar kaže na veliko odvisnost občin, predvsem manjših, od države. V Sloveniji je le 22 občin, ki v letih od 2000 do 2003 niso prejemale sredstev finančne izravnave. Med njimi je 9 občin mestnih.

Zmanjšanje števila občin, ki so odvisne od sredstev finančne izravnave, bi dosegli z združevanjem manjših občin v večje. Zakon o financiranju občin določa stimulacijo za združevanje občin. V primeru združitve dveh sosednjih občin je nova občina upravičena do dodatnih 3 % sredstev finančne izravnave za dobo treh let. V primeru združitve več sosednjih občin pa je nova občina upravičena do dodatnih 6 % sredstev finančne izravnave. Vendar ta ugodnost občin ne motivira, da bi se združevale. V spodnji tabeli je prikazanih 5 slovenskih občin, ki so v letu 2003 prejele najmanjši znesek finančne izravnave, in 5 občin, ki so prejele največji znesek finančne izravnave.

Tabela 1: Zneski finančne izravnave za izbrane slovenske občine v letu 2003

Občina z najnižjim zneskom finančne izravnave	Finančna izravnava 2003 (v 000 sit)	Finančna izravnava glede na celotno izravnavo (v %)
ŽIROVNICA	9.850	0,03
UZENICA	21.362	0,06
HRPELJE - KOZINA	30.630	0,08
OSILNICA	34.303	0,09
NAKLO	35.425	0,10

Občina z najvišjim zneskom finančne izravnave	Finančna izravnava 2003 (v 000 sit)	Finančna izravnava glede na celotno izravnavo (v %)
ŠENTJUR PRI CELJU	775.511	2,10
SEVNICA	799.581	2,16
ORMOŽ	824.970	2,23
BREŽICE	894.050	2,42
SLOVENSKA BISTRICA	1.075.268	2,91

Skupaj vse občine	36.974.740	100,00
--------------------------	------------	--------

Vir: Interni dokumenti Ministrstva za finance, 2004.

3.2. Prihodki

Prihodki občin so določeni v Zakonu o financiranju občin v 21. in 22. členu. Prihodki občine za financiranje porabe, opredeljeni v 21. členu Zakona o financiranju občin, so:

- dohodnina,
- 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.

Zgoraj navedeni prihodki pripadajo občini v višini, ki je določena z zakonom o njihovi uvedbi. Ta del prihodkov je določen s strani države in občine nanje ne morejo vplivati.

Med prihodke po 22. členu uvrščamo:

- davek od premoženja,
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- krajevne turistične 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.

Prihodki, določeni v 22. členu, občini pripadajo v višini, ki je določena v aktu o njihovi uvedbi. Nekateri prihodki, kot na primer nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, se v oceno lastnih prihodkov občine všttevajo v kalkulatívni višini. Vsebinsko nov način priprave ocene lastnih prihodkov občin je bil potreben zaradi tega, ker v preteklih letih niso imele vse občine dejansko udejanjenih vseh prihodkov na način, kot to omogoča sistemska zakonodaja. Na ta del prihodkov ima občina vpliv in država jo vzpodbuja, da jih pobere v večji meri, kot jih je sama ocenila, saj ta del denarja občina lahko nameni za svoje naloge. Med ostale kalkulatívne prihodke po 22. členu Zakona o financiranju občin (1994) spadajo:

- prihodki iz naslova komunalnih taks, razen požarne takse (taksa za obremenjevanje vode, taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, komunalne takse za taksam zavezane predmete od fizičnih in pravnih oseb, druge komunalne takse, priključne takse, ekološke takse),
- pristojbin, razen pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest (druge pristojbine) in
- prihodki, določeni z drugimi akti (udeležba na dobičku javnih podjetij in javnih finančnih institucij ter drugih podjetij in finančnih institucij, denarne kazni za prekrške, denarne kazni v upravni izvršbi, drugi tekoči prihodki, prihodki od podeljenih koncesij na lokalni ravni).

Ti prihodki so bili za leto 2003 ocenjeni v višini 2,5 % od vseh prihodkov po 21. in 22. členu Zakona o financiranju občin. Če ima posamezna občina te prihodke udeležene v višini, ki presega ocenjeno 2,5 % višino prihodkov po 21. in 22. členu Zakona o financiranju občin, so vsi realizirani prihodki nad to višino dodatni prihodki občine. Če pa ima občina te prihodke udeležene v višini, ki ne dosega 2,5 %, pa bi morala občina stremeti za tem, da uvede vse z ustavo in zakoni možne dajatve, ker nedoseganje prihodkov v tej višini pomeni, da ima občina nižje prihodke, kot bi jih dejansko lahko imela. Uvedba katerekoli dajatve, ki sodi med prihodke po 22. členu Zakona o financiranju občin in se šteje v 2,5 % kalkulatивно višino, ne pomeni avtomatično, da bo imela občina manjšo finančno izravnavo, kajti višina finančne izravnave ni odvisna od dejanske realizacije teh prihodkov, temveč od ocenjene višine teh prihodkov.

Tabela 2: Ocena lastnih prihodkov občin za leto 2003 po 21. in 22. členu Zakona o financiranju občin, ki se upošteva za izračun zneskov finančne izravnave

Vrsta prihodka	Znesek (v 000)
Dohodnina	122.303
Davek na dediščine in darila	734
Davek od prometa nepremičnin	6.924
Davek na dobitke od iger na srečo	671
Posebna taksa na igralne avtomate	370
Upravne takse	1.115
Skupaj prihodki po 21. členu	132.117
Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	19.048
Davek na nepremičnine - davek od premoženja	600
Turistična taksa	390
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	37
Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest	491
Požarna taksa	688
Prihodki občinskih organov in ostali nedavčni prihodki	1.690
Koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo	3.912
Kalkulativni ostali prihodki	4.104
Skupaj prihodki po 22. členu	30.962
SKUPAJ LASTNI PRIHODKI	163.082

Vir: Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2003, 2003.

Najpomembnejši vir prihodkov občin je dohodnina. Zakon o financiranju občin (1994) v 23. členu namenja občinam 35 % prihodkov od dohodnine namesto prejšnjih 30 %. Najmanjšo korist pri tem imajo redkeje naseljene občine. Prihodki dohodnine se

razporedijo na posamezne občine v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno bivališče v občini, in odmerjeno dohodnino v državi, in sicer na podlagi podatkov za predpreteklo leto. Ta razmerja ugotavlja Ministrstvo za finance. Redkeje naseljene občine imajo manj prebivalcev in s tem manj prihodkov od dohodnine. Predvsem gre tu velikokrat za bolj odročne občine, ki jim sicer že vseskozi primanjkuje denarja. Na dohodnino občine nimajo nobenega vpliva. Mogoče imajo vpliv samo občine, ki se samofinancirajo in ustvarjajo ugodno gospodarsko in zaposlitveno območje, v katerega se ljudje bolj pogosto selijo, in s tem povečujejo prihodke od dohodnine.

3.3. Odhodki

Občina financira in ureja zadeve lokalnega pomena, ki jih določi s svojim splošnim aktom ali pa so urejeni z zakoni in zadevajo prebivalstvo lokalne skupnosti. Financiranje zadev lokalnega pomena se odraža na strani odhodkov. Odhodki v bilanci odhodkov so razdeljeni na tekoče odhodke in kapitalske odhodke.

Odhodki občin, razdeljeni po funkcionalni klasifikaciji, so:

- odhodki za javno upravo,
- odhodki za obrambo,
- odhodki za javni red in mir,
- odhodki za gospodarske dejavnosti,
- odhodki za varstvo okolja,
- odhodki za stanovanjsko dejavnost in prostorski razvoj,
- odhodki za zdravstvo,
- odhodki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti neprofitnih organizacij, združenj, društev in drugih institucij,
- odhodki za izobraževanje,
- odhodki za socialno varnost.

Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov predstavlja konkretne naloge občin, ki se financirajo iz proračuna občine in so določeni z zakonom.

3.4. Zadolževanje

Zadolževanje je tretja oblika vira financiranja občin. Opredeljeno je v Zakonu o financiranju občin, od 15. do 19. člena. Občine se zadolžujejo z najetjem posojila ali z izdajo vrednostnih papirjev. Veljajo zelo stroga pravila za zadolževanje. Občine se lahko zadolžijo v obsegu, ki ne presega 10 % realiziranih prihodkov občine v letu pred letom zadolževanja, odplačilo glavnice in obresti pa v posameznem letu odplačila ne sme preseči 5 % realiziranih prihodkov. Veljajo tudi izjeme. Občine se lahko zadolžijo za financiranje stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo ter za odvajanje in čiščenje odplak v obsegu, ki presega 10 % realiziranih prihodkov v letu pred zadolževanjem, vendar pa odplačilo glavnice in obresti v letu odplačila ne sme preseči 3 % realiziranih prihodkov.

Taka strogost je posledica prekomernega zadolževanja občin v začetku devetdesetih let. Deset občin se je zadolžilo za približno 110 milijonov DEM. Šlo je predvsem za gradnjo infrastrukture in financiranje naložb pomembnih podjetij v občini (Čok et al., 2002, str. 11). Problem se je reševal specifično in izjemoma v okviru sistemske zakonodaje, ki ureja financiranje občin, vendar so morale občine prejemnice sredstev izpolniti predpisane zakonske pogoje iz 29. člena Zakona o financiranju občin in 51 a. člena dopoljenega zakona. Po 29. členu se občini zagotovijo dodatna sredstva za finančno izravnavo, če je za odplačilo dospelih obveznosti iz naslova zadolžitve potrebno v občini zagotoviti več kot 40 % prihodkov po 22. členu Zakona o financiranju občin in če se občini zaradi odplačila teh obveznosti zniža zagotovljena poraba na prebivalca iz 20. člena tega zakona pod 88 % zagotovljene porabe na prebivalca v državi. Zagotovijo se ji dodatna sredstva v višini razlike do 88 % zagotovljene porabe na prebivalca. V 51 a. členu dopoljenega Zakona o financiranju občin je navedeno, da se občinama Laško in Zagorje ob Savi zagotovijo dodatna sredstva iz državnega proračuna za obveznosti iz naslova zadolžitve pred 1. 1. 1995, če te obveznosti presežejo 5 % predvidenih prihodkov v posameznem proračunskem letu. Sredstva se zagotovijo v višini razlike do zapadle obveznosti. Bolj konkretnih odgovorov na Ministrstvu za finance niso dali.

3.5. Dodatna sredstva iz državnega proračuna

Dodatni viri sredstev lokalnih skupnosti s strani države so tudi, kadar gre za (Planinšek, 2001, str. 31):

- opravljanje nujnih nalog občine,

- financiranje nalog, ki jih prenese država v opravljanje občini,
- sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj,
- izravnava z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

V primeru, da obstaja v skladu z zakonom in drugimi predpisi poseben interes, da se občini zagotovijo dodatna sredstva za sofinanciranje posameznih ukrepov in investicij, se ta lahko dodelijo največ v višini 70 % vrednosti celotne investicije (Čok et al., 2002, str. 13).

Tabela 3: Višina dodatnih sredstev države za sofinanciranje investicij občinam

Če znaša delež dohodnine na prebivalca v občini v primerjavi s povprečjem teh deležev občin v državi:	Je občina upravičena do dodatnih sredstev v višini do:
do 50 %	70 %
nad 50 % do 70 %	60 %
nad 70 % do 90 %	50 %
nad 90 % do 110 %	40 %
nad 110 % do 130 %	30 %
nad 130 % do 150 %	20 %
nad 150 %	10 %

Vir: Zakon o financiranju občin (1994, čl. 26).

Pristojna ministrstva morajo pripraviti program investicij, o sofinanciranju pa odloča vlada Republike Slovenije. Soinvesticijski delež je odvisen od deleža dohodnine na prebivalca v občini v primerjavi z deležem v državi. Nekaj časa je veljalo splošno določilo, da mora občina zagotoviti najmanj 50 % lastnih sredstev, vendar je Zakon o financiranju občin to nadomestil s prikazano lestvico, ki dovoljuje financiranje od najmanj 10 % do 70 % vrednosti celotne investicije.

4. DRŽAVNI NADZOR NAD LOKALNO SAMOUPRAVO

Zakonitost dela organov lokalnih skupnosti v skladu z določbami Ustave Republike Slovenije nadzorujejo državni organi. Na podlagi ustavne določbe so pristojnosti nadzora določene z Zakonom o državni upravi in z Zakonom o lokalni samoupravi. Za

državni nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti Zakon o lokalni samoupravi (1993) v 88. členu pooblašča vlado in ministrstva, vsakega na svojem področju. Pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država postavlja merila in vrste državnega nadzora, določa mehanizme organov, ki nadzor izvajajo ter določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, potrebnih ob morebitnem posredovanju v lokalni skupnosti (Vlaj, 1998, str. 302).

Predstavniška telesa občin, ki upravljajo lokalne zadeve na podlagi lokalne samouprave, to opravljajo z lastno odgovornostjo. Sistemi nadzora morajo obstajati, da preprečujejo preseganje meja in zagotavljajo ravnovesje med javnimi interesi, interesi lokalne skupnosti in individualnimi pravicami, za katere se trudijo avtorji ustave in zakonov (Vlaj, 1998, str. 302).

Obstajajo različni tipi nadzora dela lokalnih oblasti. Vsak nadzor ima svoj namen in obravnava druge cilje in probleme. Temeljne oblike nadzora lokalne samouprave lahko razdelimo na (Planinšek, 2001, str. 26):

1. nadzor nad zakonitostjo in primernostjo delovanja lokalne samouprave,
2. državno revizijo,
3. politični nadzor,
4. neformalni nadzor.

Vsaka oblika skrbi, da lokalne oblasti ne prekoračijo svojih pooblastil in da se le-ta izvajajo v skladu z zakonom. Nadzor nad zakonitostjo delimo na upravni in sodni nadzor. Sodni nadzor vršijo sodišča, upravnega pa država. Državna revizija je zaupana neodvisnim organizacijam, ki niso pod vplivom zakonodajne in izvršilne oblasti. Prvotni nadzor revizije je bil samo na finančnem področju. Danes pa revizija deluje širše, in sicer ocenjuje gospodarnost, učinkovitost in uspešnost poslovanja. Politični nadzor oblikujeta dve ravni, to je odgovornost izvršilnih organov (župan) izvoljenim predstavnikom (občinski svet) ter oboji skupaj volilnemu telesu. Namen nadzora je predvsem svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalne skupnosti (Vlaj, 1998, str. 303).

V 8. členu Evropske listine lokalne samouprave (1996) so podani okviri nadzora nad dejavnostmi lokalnih skupnosti s strani države, in sicer:

- nadzor se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava in zakon,
- nadzor je praviloma usmerjen k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli,

- nadzor primernosti izvajanja nalog je omejen na izvajanje prenesenih državnih nalog,
- način izvajanja nadzora mora zagotavljati, da so nadzorni ukrepi v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varujejo.

4.1. Ministrstvo za finance

Ministrstvo za finance in njegov proračun igrata pomembno vlogo pri ocenjevanju velikosti in pomembnosti posameznih resorjev, saj so na Ministrstvo za finance neposredno vezana in od njega odvisna vsa ostala ministrstva. Ministrstvo s pomočjo Vlade in Državnega zbora določi, koliko sredstev bo imelo posamezno ministrstvo na razpolago v proračunskem obdobju ter tekom leta ta sredstva tudi zagotavlja. Sredstva drugih ministrstev pa so pomembna pri sofinanciranju in s tem pri zagotavljanju dodatnih sredstev lokalnim skupnostim.

4.2. Delo in struktura ministrstva za finance

Ministrstvo za finance v skladu z Zakonom o državni upravi (2002) opravlja naloge na področjih:

- zakladništva,
- javnega računovodstva,
- proračuna,
- javnih naročil,
- davčnega in carinskega sistema,
- javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema,
- preprečevanja in odkrivanja pranja denarja,
- prirejanja iger na srečo,
- državnih pomoči,
- makroekonomskih analiz in napovedi.

4.3. Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti

Na podlagi sistemizacije delovnih mest Ministrstva za finance deluje Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti v okviru Direktorata za proračun in javno računovodstvo. Kot notranja organizacijska enota v okviru Ministrstva za finance opravlja, v mejah svojega delovnega področja, vse naloge, ki sodijo v pristojnost

Ministrstva za normalno delovanje lokalne samouprave. Tako Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti izvršuje zakone in druge predpise ter splošne akte, pripravlja predloge zakonov in druge predpise in splošne akte, predloge ukrepov, analize, poročila in informacije o stanju in dogajanjih, daje mnenja in predloge, odloča o zadevah iz svoje pristojnosti ter opravlja druga strokovna dela in druge naloge, ki se nanašajo na financiranje občin.

Sektor tako opravlja naloge, ki se nanašajo na:

- vodenje, organiziranje in usklajevanje dela sektorja,
- sodelovanje z resornimi ministristvi in lokalnimi skupnostmi pri razreševanju tekoče problematike,
- sodelovanje z drugimi domačimi in tujimi institucijami,
- tekoče spremljanje prihodkov in odhodkov lokalne skupnosti ter njihova analitska obdelava,
- priprava ocene lastnih prihodkov lokalnih skupnosti,
- izdajo soglasij k investicijami, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna,
- spremljanje zadolževanja javnega sektorja na lokalni ravni,
- izdajo soglasij k zadolževanju,
- oblikovanje sistemskih odločitev pri financiranju lokalnih skupnosti,
- sodelovanje pri pripravi ostale sistemske zakonodaje, ki ureja delovanje lokalnih skupnosti,
- sodelovanje pri vključevanju načrtov razvojnih programov lokalnih skupnosti v načrte razvojnih programov države,
- organiziranje in izvajanje splošnih in skupnih zadev sektorja,
- tajniška in administrativna dela za sektor.

V sektorju je poleg predstojnika in tajnice zaposlenih še pet strokovnih delavcev. Za izvedbo postopkov pri izdajanju obeh soglasij so usposobljeni štirje delavci, ki se po potrebi med seboj izmenjavajo. V sektorju zavračajo trditve, da prihaja do zamud pri izdajanju soglasij. Zagotavljajo, da občina prejme soglasje v roku petih dni od trenutka, ko strokovni delavec prejme vlogo občine in ugotovi, da je vloga popolna. O zamudah pa ne morejo govoriti, če občina pošlje neustrezno vlogo ali dopolnitev vloge. Občine vračajo dopolnjene vloge, ki jih dopolnijo s pomočjo sektorja, tudi po dveh ali več mesecih. V sektorju napovedujejo, da bo Ministrstvo izdalo novo navodilo, ki bo omogočilo lažje pridobivanje soglasij. Občine imajo s tem problemom drugačne izkušnje. Na Občini Medvode so na primer na izdajo soglasja k zadolževanju čakali dalj časa, kot je zakonsko določeno. Po njihovem mnenju je bila vloga v skladu s Pravilnikom o postopku zadolževanja (Uradni list RS, št. 30/00).

Vsaka medalja ima dve plati. Težko sodim, kdo je postopal napačno, ker nisem bila podrobno seznanjena s primerom in nisem imela vpogleda v dokumentacijo. Menim, da je resnično stanje nekje vmes. Vsaka stran je deloma odgovorna za zamude, ki nastajajo zaradi že omenjenih vzrokov, vendar nobena noče priznati.

4.4. Sektor za investicije

Sektor za investicije je poleg Sektorja za sistem financiranja lokalne skupnosti del Ministrstva za finance, ki neposredno sodeluje z občinami. Sektor za investicije deluje v okviru Direktorata za proračun in javno računovodstvo. Ukvarja se s sistemom priprave, planiranja in izvajanja javnih investicij in razvojnih programov. Skrbi za izvrševanje zakonov in drugih predpisov v zvezi z investicijami in drugimi razvojnimi projekti. Neposredno sodeluje z občinami pri pripravi soglasij za investicije na lokalni ravni, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna, ter tudi drugih mnenj in predlogov v zvezi s predpisi na tem področju.

Sektor za investicije opravlja naloge, ki se nanašajo na:

- pripravo predpisov in navodil v zvezi z investicijami in drugimi razvojnimi projekti in programi,
- sodelovanje pri vzpostavitvi, dopolnjevanju in vzdrževanju enotnega sistema planiranja,
- evidentiranja ter spremljanja izvrševanja razvojnih projektov na nivoju države in lokalnih skupnosti,
- sodelovanje pri vzpostavitvi in vzdrževanju sistema za planiranje projektov, ki se sofinancirajo iz sredstev evropskega proračuna in sistema za spremljanje izvajanja teh projektov,
- vzpostavitev metodoloških podlag in s tem učinkovitega sistema vrednotenja in ocenjevanja investicijskih in drugih projektov,
- koordinacijo dela pri pripravi in izvrševanju načrta razvojnih programov države ter poročanja o njihovi izvedbi,
- sodelovanje s Sektorjem za sistem financiranja lokalnih skupnosti pri izdaji soglasij k investicijam lokalnih skupnosti, ki se financirajo ali sofinancirajo iz sredstev državnega proračuna,
- pregledovanje investicijske dokumentacije ter strokovno pomoč pri njeni pripravi,
- organiziranje sistema strokovnega izobraževanja za področje izdelave investicijske dokumentacije,

- sodelovanje z drugimi ministrstvi pri pripravi razpisnih dokumentacij za zbiranje predlogov projektov,
- pripravo enotnih vzorčnih dokumentov, ki jih uporabniki potrebujejo pri pripravi, načrtovanju in izvajanju projektov.

4.5. Pravne podlage za financiranje občin

Financiranje občin v Sloveniji opredeljujejo:

1. Ustava Republike Slovenije,
2. Zakon o lokalni samoupravi,
3. Zakon o financiranju občin,
4. Evropska listina o lokalni samoupravi,
5. Zakon o javnih financah.

V skladu z Evropsko listino lokalne samouprave Ustava Republike Slovenije v 9. členu zagotavlja pravico do lokalne samouprave prebivalcem Republike Slovenije. Določa delovno področje občine, ki naj bo v njeni pristojnosti, to so lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Ustava tudi okvirno določa nekatera načela financiranja občin ter prenos nekaterih nalog s strani države na občino.

143. člen Ustave govori o nadzoru državnih organov nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti.

Zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet s strani Državnega zbora Republike Slovenije 21. decembra 1993. S tem zakonom je bila sprejeta pravna podlaga za organizacijo in delovanje lokalnih samoupravnih skupnosti. Vloga Zakona o lokalni samoupravi je ta, da ureja temeljna načela za ureditev lokalnih samoupravnih skupnosti. Opredeljene so temeljne naloge, ki jih mora občina zagotavljati za potrebe svojih občanov. Zakon tudi ureja vire financiranja nalog, določa organizacijo in delovanje občine ter občinske uprave.

Zakon o financiranju občin je bil sprejet leta 1994. Njegove bistvene značilnosti so naslednje (Strnad Kos, 2003, str. 15):

- zakon je vpeljal nov termin – primerna poraba na prebivalca,
- za financiranje občin se uporabljajo enostavna in transparentna merila,
- osnova za financiranje občin so lastni prihodki občine,
- uvedena so merila za sofinanciranje investicij v občinah,

- uvedena je stimulacija v primeru združitve dveh občin,
- finančna izravnava zagotavlja delovanje tudi tistim občinam, ki z lastnimi prihodki ne morejo zagotoviti primerne porabe.

Zakon o financiranju občin natančneje definira splošna ustavna izhodišča in odločbe Zakona o lokalni samoupravi glede financiranja občin. Zakon temelji predvsem na načelu, da se občine financirajo same, iz lastnih virov in iz sredstev državnega proračuna, ki jih dobijo v obliki finančne izravnave ter dotacij za naložbe (Vlaj, 1998, str. 17). Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) je bil odpravljen sistem zagotovljene porabe, kjer je ta pomenila merilo za splošen standard, ki ga je potrebno zagotoviti vsem prebivalcem občin. Standard je predstavljal 90 % povprečne zagotovljene porabe na prebivalca v občinah Republike Slovenije. Državna sredstva za finančno izravnavo so se občini zagotovila iz proračuna, če prejemki za financiranje zagotovljene porabe posamezne občine niso dosegli zakonsko opredeljene višine. Tako finančna izravnava ni bila splošna dotacija občini, ker je bila njena poraba zakonsko predpisana. (Planinšek, 2001, str. 32)

Evropska listina lokalne samouprave (1996) je mednarodna konvencija, ki je začela veljati 1. septembra 1988 in nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno ključnih demokratičnih načel. Slovenija jo je podpisala v Strasbourgu 11. oktobra 1994, državni zbor pa jo je ratificiral 1. oktobra 1996 (Vlaj, 1998, str. 26). S podpisom te listine se državi nalaga izpolnitev temeljnih pravil, ki lokalnim oblastem zagotavlja politično, administrativno in finančno neodvisnost. (Vlaj, Juvan, 1999, str. 12)

Zakon o javnih financah je začel veljati konec leta 1999 in je temeljni zakon za uresničevanje uspešnejšega upravljanja z javnimi financami. Osnovni predmeti tega zakona so proračun Republike Slovenije in proračuni občin, in sicer njihova sestava, priprava, izvrševanje, upravljanje denarnih sredstev in dolgov, zadolževanje, računovodstvo in proračunski nadzor. Določbe tega zakona, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če s tem zakonom ni drugače določeno. Naloga Zakona o javnih financah je tudi, da določa pravice in obveznosti različnih subjektov pri izvrševanju proračuna (občinski svet, župan, občinska uprava). Zakon premalo upošteva področje lokalne samouprave in njene posebnosti, predvsem se posveča državnemu proračunu.

5. NADZOR NAD OBČINAMI

Pravna ureditev nadzora zakonitosti v Sloveniji je skladna z Evropsko listino lokalne samouprave in tako tudi primerljiva z ostalimi evropskimi državami. Ministrstva, vsako na svojem področju, izvajajo upravni nadzor zakonitosti delovanja občin. Ministrstva lahko ugotavljajo zakonitost in izražajo mnenje o delovanju občinske uprave in zakonitostih splošnih in posamičnih aktov, vendar nimajo pooblastil, da bi v primeru kršitev tudi posegala v delovanje občin. Ukrepajo lahko le z opozorilom, v nadaljevanju pa morajo s predlogom vladi sprožiti postopek pred ustavnim sodiščem (Planinšek, 2001, str. 54). Pri nas nimamo ministrstva, ki bi skrbelo za vsa področja upravnega nadzora nad občinami. V večini evropskih držav je ta naloga zaupana Ministrstvu za notranje zadeve. Tudi pri nas deluje v okviru Ministrstva za notranje zadeve Direktorat za lokalno samoupravo, nadzor nad financami občin pa prevzema Ministrstvo za finance.

5.1. Nadzor pri financiranju investicij v občinah, ki se sofinancirajo iz sredstev državnega proračuna

Na podlagi petega odstavka 26. člena Zakona o financiranju občin (1994) izdaja minister za finance Navodilo o načinu in postopkih za izdajo soglasij za investicije v občinah, ki se sofinancirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 55/99, 69/99). Soglasje za investicijo se izda za obseg tistih dodatnih sredstev iz državnega proračuna, do katerih je občina upravičena glede na sprejeti program investicij za posamezno proračunsko leto, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije. Ministrstvo za finance mora preveriti investicijsko sposobnost občine, s tem da občina pošlje na ministrstvo ustrezno dokumentacijo, ki mora biti priložena vlogi.

Na Ministrstvu na tem področju opravljata nadzor Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti in Sektor za investicije. Sektor za sistem financiranja pregleda vso dokumentacijo, predvsem pa njen finančni del, Sektor za investicije pa pregleda tehnični del dokumentacije. Če katerikoli del dokumentacije ni popoln, se zaprosi občino za popravek oziroma za dopolnitev dokumentacije.

Priložena dokumentacija vsebuje:

- predlog investicijskega programa, ki je pripravljen v skladu z uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja,

- sklep pristojnega ministrstva o višini dejansko odobrenih sredstev za posamezno proračunsko leto za posamezen projekt,
- proračun ali rebalans proračuna občine, iz katerega mora biti na ustrezni proračunski postavki razvidna višina sredstev, ki jih zagotavlja občina iz lastnih in drugih virov za investicijo v tekočem letu,
- način zagotovitve ustreznih finančnih sredstev, ločenih po virih (proračun občine, državni proračun in drugi viri), v primeru, da bo investicija potekala postopno več let.

Soglasje se izda, če je dokumentacija popolna. Le na podlagi izdanega soglasja s strani Ministrstva lahko občina sprejme investicijski program in začne s postopkom investicije.

Sredstva iz državnega proračuna, za katera je občina zaprosila, bodo nakazana samo njej in le na podlagi izdanega soglasja. Če se ugotovi, da odobrena sredstva ne bodo zadoščala za pokritje predvidenih obveznosti, skupaj z ostalimi zbranimi sredstvi, se občini soglasja ne izda. Občina mora v predlogu investicijskega programa imeti celotni finančni načrt zaprt. To pomeni, da morajo predvideti in zagotoviti toliko sredstev, kolikor bo znašala celotna investicija. Občina mora imeti s pristojnim ministrstvom, ki zagotavlja sredstva, podpisano pogodbo za sofinanciranje investicije, ki je tudi pravna podlaga za izplačilo odobrenih sredstev. Tudi v primeru »brezplačne« pomoči na primer nekega društva mora biti z njim podpisana pogodba za količino in vrednost dela, ki ga bodo opravili. Pri prevzemanju obveznosti in za izplačilo odobrenih sredstev za posamezno investicijo morajo pristojna ministrstva upoštevati pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Pristojno ministrstvo na podlagi potrjene zaključne situacije potrdi Ministrstvu za finance, da so izpolnjeni vsi pogoji za nakazilo odobrenih finančnih sredstev občini.

Občina Medvode je za izgradnjo nove športne dvorane v svoji občini kandidirala na razpisu Ministrstva za šolstvo, znanost in šport za pridobitev dodatnih sredstev. Država je namenila za izgradnjo 85 milijonov tolarjev, ki jih bodo dobili v obdobju treh let. Vodja Oddelka za proračun in finance na Občini Medvode je ocenil, da s tem ne bo pokrit niti DDV, zato meni, da temu ne bi mogli reči sofinanciranje. Velikost sredstev, ki jih nameni država občini, se oblikuje na podlagi lestvice, ki je prikazana v Tabeli 1 v poglavju 3.5. Na podlagi te tabele pripada občini Medvode največ 10 % celotne investicije. Glede na tabelo občina ne bo nikoli mogla dobiti večjega deleža, kot je 10 % investicije. Zato bi morala dodatna sredstva dobiti na drugačen način. Tako lahko rečemo, da so občina Medvode in ostale občine, ki se uvrščajo v ta razred, prikrajšane za večja dodatna sredstva s strani države.

5.2. Nadzor pri zadolževanju občine

Občine se lahko zadolžujejo v obsegu, ki je predpisan v Zakonu o financiranju občin. Ministrstvo za finance izvaja nadzor že na samem začetku zadolževanja. V 4. členu Pravilnika o postopkih zadolževanja (Uradni list RS, št. 30/2000) je navedeno, da morajo občine, ki se želijo zadolžiti, Ministrstvu za finance predložiti zahtevo za izdajo predhodnega soglasja k zadolžitvi.

K zahtevi mora biti predložena sledeča dokumentacija:

- akt občinskih svetov občin, ki so nastale na območju prejšnje občine, ali drug veljavni pravni akt o sprejemu delitvene bilance premoženja bivše občine oziroma izjavo, da se občina ni delila,
- izjava o tem, ali je občina predhodno zadolžena, in stanje morebitne zadolžitve z amortizacijskimi načrti oziroma izjava, da je dajala poroštva ali soglasja k zadolževanju in do katere višine,
- odlok o zaključnem računu proračuna občine za preteklo proračunsko leto,
- odlok o proračunu občine za tekoče proračunsko leto,
- sklep občinskega sveta o potrditvi namena financiranja,
- načrt predvidenega odplačila dolga.

Iz dokumentacije mora biti razviden znesek zadolžitve, predvidena obrestna mera in stroški zadolžitve, opis časovnega poteka zadolžitve in podatki o morebitnih zavarovanih kredita oziroma posojila.

Če Ministrstvo za finance opazi nepravilnosti oziroma ugotovi, da za izdajo soglasja niso izpolnjeni vsi pogoji, ne izda soglasja k predhodni zadolžitvi. Ob ugotovitvi samo delnih pomanjkljivosti dokumentacije navede Ministrstvo za finance dopolnitve, ki jih mora občina v določenem roku dopolniti. Če občina dokumentacije v določenem roku ne dopolni oziroma je dopolnitev neustrezna, se izdaja soglasja k začetku postopka zadolževanja zavrne.

Ko občina prejme soglasje k zadolžitvi, se njen postopek zadolževanje šele začne. V naslednjem koraku mora občina izbrati najugodnejšo ponudbo za posojilo. Pri tem mora upoštevati navodila Ministrstva za finance, zlasti mora pridobiti vsaj tri popolne in zavezujoče ponudbe bank. Poleg tega mora za posojila ali vrednostne papirje v višini 50 milijonov tolarjev ali več imenovati neodvisne finančne in pravne svetovalce z ustrezno strokovno usposobljenostjo in ustreznimi izkušnjami, ki opravljajo posle

svetovanja v zvezi s sestavo povabila k dajanju ponudb za zadolžitev, izborom kreditojemalca, pogajanji pred sklenitvijo pogodbe o zadolžitvi in ostalimi potrebnimi aktivnostmi v postopku zadolžitve. Ministrstvo za finance lahko določi, da mora občina imenovati pravnega in finančnega svetovalca tudi za zadolžitve, ki ne presegajo 50 milijonov tolarjev, če iz narave posla zadolževanja, vrste in oblike zadolževanja, usposobljenosti občine in dosedanjih izkušenj pri zadolževanju izhaja, da je to nujno za izvedbo posla zadolžitve.

Obvezno je, da s strani občine izdajo tako povabilo za izdajanje ponudb, ki bo vsebovalo dovolj elementov, na podlagi katerih bo lahko občina oziroma njen pravni in finančni svetovalac nato izbral najugodnejšo ponudbo. Pred sklenitvijo pogodbe mora občina Ministrstvu za finance dostaviti končno različico pogodbe k zadolžitvi z amortizacijskim načrtom. Ko občina zaprosi za končno soglasje k zadolžitvi, mora priložiti:

- končno različico pogodbe o amortizacijskem načrtu,
- pisne ponudbe bank,
- pisno poročilo pravnega in finančnega svetovalca o vrednotenju ponudb za kreditiranje (najugodnejši ponudnik, pogoji kreditiranja),
- poročilo organa, ki je opravil izbor, iz katerega je razvidno, na podlagi katerih elementov je bil opravljen izbor.

Če je občina ravnala v skladu z zakoni in Pravilnikom o postopkih zadolževanja, Ministrstvo za finance izda najkasneje v desetih delovnih dneh od dneva vložitve popolne vloge oziroma dokumentacije soglasje k sklenitvi pogodbe o zadolžitvi. V soglasju se tudi določi rok, do katerega to soglasje velja, oziroma rok, do katerega mora občina s posojilodajalcem dejansko skleniti pogodbo o zadolžitvi. Soglasje je sestavni del pogodbe o zadolžitvi. Pogodba brez soglasja Ministrstva za finance je nična. Najkasneje v desetih dneh mora nato občina Ministrstvu za finance poslati kopijo sklenjene pogodbe k zadolžitvi. Ministrstvo za finance izda soglasje k zadolževanju samo za tekoče proračunsko leto. Višina zadolžitve mora biti vidna tudi v proračunu občine. Občine se dolgoročno zadolžujejo le za investicije, ki jih predhodno potrdi občinski svet. Pogodbo o zadolževanju sklene župan na podlagi sprejetega proračuna. Tudi nadalje morajo občine Ministrstvu za finance pošiljati podatke o stanju svoje zadolžitve in izdajanju poroštev v skladu z navodili, ki jih izda minister za finance na podlagi uredbe o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah (1999).

Občina lahko izdaja skladno s 86. členom Zakona o javnih financah tudi poroštva. Poroštvene pogodbe lahko v imenu občine podpiše župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti. Občine smejo dajati poroštva le skladno z 19. členom Zakona o financiranju občin (1994) za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so, vendar največ do 5 % realiziranih prihodkov v letu, v katerem se daje poroštvo. Izdana poroštva se štejejo v možen obseg zadolževanja občine. Z odlokom o proračunu občine (ali s statutom občine) se določi, kateri organ občine odloča o dajanju poroštev za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov. Zakon o financiranju občin (1994, 18. člen) določa, da se lahko izmed posrednih uporabnikov občinskega proračuna zadolžujejo le javni zavodi in javna podjetja.

Kot sem že omenila, so se občine v začetku devetdesetih veliko zadolževale. Država je bila prisiljena nekaj ukreniti, sicer se zadolževanje ne bi ustavilo. Največ sredstev si občine pridobijo preko najetih kreditov v domačih poslovnih bankah. Občine bi se zadolževale tudi v tujini, če bi bile za to možnosti in ugodni pogoji. Sistem zadolževanja je zelo tog, saj sta potrebni kar dva soglasji Ministrstva za finance, predhodno in končno soglasje k zadolževanju. V primeru občine Medvode so kljub popolni dokumentaciji čakali na soglasje več kot pol meseca. Kot sem že prej omenila, je potrebno imeti za zadolževanje nad 50 milijoni tolarjev pravnega in finančnega svetovalca. Na Občini Medvode so izbrali eno od članic občinskega sveta, ki dela v finančni službi večjega slovenskega podjetja. Na Ministrstvu z izborom niso bili zadovoljni, zato je Občina zaprosila Ministrstvo, naj predlaga strokovnjaka, ki bo opravil izbor. Ministrstvo jim je odgovorilo, da mora biti to njihov izbor. Za izbor primerne kandidata so porabili veliko časa. Kljub temu, da je tudi Ministrstvo omejeno z roki pri reševanju prošenj, se v veliko primerih tega ne drži. Omenjena občina se je zadolžila za izgradnjo nove športne dvorane pri Gorenjski banki za znesek 140 milijonov tolarjev. Banka je bila izbrana na podlagi ponudb slovenskih bank in dodatnih pogajanj. Znesek zadolžitve je določen z zakonom in je odvisen od višine realiziranih prihodkov občine. Morda bi bilo bolj primerno, da bi vzeli kot pogoj k zadolževanju drug kriterij, na primer finančno sposobnost občine. V primeru občine Medvode, ki se je zadolžila za 140 milijonov, je letni znesek, ki ga mora odplačati, 14 milijonov in po mnenju vodje Oddelka za proračun in finance je občina sposobna odplačevati večji znesek, kakor je zakonsko omejen. S tem bi lahko pridobila večja sredstva za financiranje svojih investicij. Občina bi se tako bolj in hitreje razvijala. Vendar bi v primeru, da bi vzeli kot kriterij finančno sposobnost občin, na Ministrstvu potrebovali dodaten kader, ki bi bil usposobljen objektivno oceniti finančno sposobnost občine. S tem pa seveda nastanejo dodatne težave.

Na podlagi Zakona o financiranju občin (1994, 15. člen) se občine ne smejo zadolževati v tujini. Na podlagi razpoložljivih podatkov, ki jih občine pošiljajo Ministrstvu, je razvidno, da nobena občina ni zadolžena v tujini. Občine imajo sklenjene ustrezne posojilne pogodbe za posojila z domačimi bankami v tuji valuti, preračunano na obseg možnega zadolževanja v tolarjih.

Pri zadolževanju sodelujeta dva sektorja, in sicer Sektor za upravljanje z javnim dolgom in Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti. Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti prevzame vlogo pri pripravi uradne dokumentacije v dopisu, ki se nanaša na zavrnitve oziroma zahteve za dopolnitev vlog za izdajo soglasij k zadolževanju. Sektor za upravljanje z javnim dolgom preveri ustreznost določil pogodbe o dolgoročnem zadolževanju, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti pa preveri ustreznost vloge v skladu s Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin in občino pozove, da z manjkajočo dokumentacijo dopolni vlogo.

5.3. Nadzor pri poslovanju občine

Ministrstvo za finance spremlja finančno poslovanje preko poročil, ki jih pripravljajo občine. Občine mesečno poročajo o svojem finančnem poslovanju na podlagi obrazca P in P1, ki ga morajo oddati vsakega 15. v mesecu za pretekli mesec. Obrazec P je poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja. Obrazec P1 pa predstavlja poročilo o odhodkih po funkcionalnih dejavnostih. Poročilo, ki so ga občine prav tako dolžne oddati, je zaključni račun proračuna občine za preteklo proračunsko leto. Občine morajo poročati tudi o stanju zadolžitve občin in po novem tudi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin (posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanovitelj je občina, ter pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje).

Na splošno lahko rečemo, da nadzor tekočega finančnega poslovanja za večje občine s strani Ministrstva ni preveč obremenilen. Večje občine imajo za vsako področje organizirano svojo enoto. Manjše občine pa upravlja manj ljudi in tako ti delujejo na več področjih, kar zmanjšuje njihovo učinkovitost. Veliko manjših občin nima posebne organizacijske enote za področje financ, za to je lahko zadolžen le en delavec, ki hkrati deluje še na drugih področjih. Lahko pa imajo za vodenje financ najeto zasebno podjetje. To je problem, ki je še posebej pereč zato, ker se pri nas

srečujemo s prevelikim številom majhnih občin. V Sloveniji je kar 7 občin, ki imajo manj kot 1000 prebivalcev.

Čeprav Zakon o financiranju (1994, 24a. člen) občin zagotavlja pravico do dodatnih sredstev finančne izravnave, če se združita dve ali več sosednjih občin v novo občino, glede na dosedanja prakso za občine to ni dovolj stimulatивно. Občine imajo za delovanje zagotovljena sredstva z dohodnino ter s sredstvi finančne izravnave. Če bi morale biti slovenske občine bolj samostojne, s tem mislim, da bi bilo finančno stanje bolj odvisno od njih samih (več takih prihodkov, pri katerih same odločajo o višini pobranih sredstev), bi število malih občin upadlo. Manjše občine pridobijo več državnih sredstev, če so samostojne. Občina tako sama odloča, za katere investicije bo namenila sredstva.

Poslovanje občin narekuje država s svojimi zakoni, uredbami in pravilniki. Občine se morajo temu prilagoditi. Nekatere se prilagajajo uspešneje kot druge. Problem pri tem pa je, da pri sprejemanju zakonov občine nimajo večje vloge, kar v občinah pogrešajo. Pri pripravi in sprejemanju zakonov bi morale občine aktivneje sodelovati s predlogi in mnenji, saj bodo občine tiste, ki se bodo morale ravnati po njih in jih tudi prenesti v prakso. Z Zakonom o javnih financah se tako skupaj ureja državni proračun in proračune lokalnih skupnosti. V Zakonu so navedene pravice in obveznosti različnih subjektov pri izvrševanju proračuna. Pri tem je za področje financ na ravni državnega proračuna mišljeno Ministrstvo za finance, na ravni lokalne samouprave pa organ, pristojen za finance. Kot sem že omenila, je v nekaterih občinah za to področje pristojen le en človek, ki ga ne moremo enačiti z Ministrstvom za finance.

Po mnenju vodje financ in proračuna na Občini Medvode je potreben nov zakon o lokalni samoupravi, ki bi splošno urejal področje lokalne samouprave, občin in pokrajin, ter zakon o občinah in pokrajinah, ki bi podrobneje urejal organizacijo, pristojnosti in financiranje lokalne skupnosti. Pokrajine bi opravljale vse tiste izvirne oziroma prenesene državne pristojnosti, ki jih je mogoče opravljati na pokrajinski ravni, ter tiste doslej občinske naloge, ki jih občine niso sposobne opravljati. Pokrajina bi samostojno opravljala predvsem naloge na področju ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja svojega območja, na področju urejanja prostora in varstva okolja ter prometa in zvez, zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena, zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena in skladnega regionalnega razvoja in prostorskega načrtovanja na svojem območju.

5.4. Nadzor pri sprejemanju in izvrševanju proračuna občine

Proračun je finančno sredstvo, ki zagotavlja opravljanje določenih nalog in uresničevanje zastavljenih ciljev. Je normativni akt, ki se sprejme z odlokom in zajema letni načrt prejemkov in izdatkov javne porabe občin ter določa način porabe v tekočem proračunskem letu. Podlaga za pripravo občinskih proračunov predstavlja znesek primerne porabe na prebivalca in na podlagi tega tudi izračun primerne porabe občin ter izračun zneskov finančne izravnave. (Tomšič, 2003, str. 20)

S proračunom so zagotovljene štiri osnovne funkcije (Praprotnik, 1998, str. 88):

- finančna in ekonomska, ki je podlaga za razporeditev sredstev posameznim organizacijskim enotam,
- politična, ki je v pomoč občinskemu svetu pri izpolnjevanju nalog in doseganju ciljev,
- organizacijska, ki služi županu pri načrtovanju in izvajanju nalog,
- nadzorna funkcija opravlja nadzor nad porabniki in njihovo porabo sredstev in s tem razmejuje pristojnosti med občinskim svetom in županom (občinski svet sprejme proračun in s tem dovoljeno porabo, župan pa je odgovoren za njegovo izvrševanje).

Poleg proračuna moram omeniti še dva pomembna pojma: sprememba proračuna in rebalans proračuna. Na podlagi 3. člena Zakona o javnih financah:

- so spremembe proračuna akt o spremembah in dopolnitvah državnega in občinskega proračuna, ki ga vlada predloži državnemu zboru oziroma župan občinskemu svetu pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša,
- je rebalans proračuna akt države oziroma občine o spremembi proračuna med letom.

Občine so bile v preteklosti pri oblikovanju proračuna z vidika njegove oblike povsem avtonomne, pri čemer pa so obvezane, da upoštevajo veljavne predpise s področja javnih financ. Sektor za sistem financiranja lokalne skupnosti je prvič v letu 2001 izdal Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov, ki bi obliko občinskih proračunov čim bolj poenotil, kar bi izboljšalo preglednost in medsebojno primerljivost med občinami, vendar se občine priporočenega še vedno ne držijo.

Vsebina priročnika za sestavo občinskih proračunov se nanaša na:

- pravne podlage s področja javnih financ, računovodstva in javnih naročil s poudarkom na predpisih, pomembnih za vse občine,
- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskih proračunov, sestavo občinskega proračuna (postopek, klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov, strukturo, vzorec proračuna),
- dokumente za sestavo občinskega proračuna (dokumenti, predloženi občinskemu svetu, vsebina odloka o proračunu občine, vzorec odloka o proračunu občine).

Občinski proračun za prihodnje leto predloži župan občinskemu svetu. V zakonu so določene obvezne sestavine proračuna (Milunovič, 2001, str. 91):

- splošni del – sestavlja ga skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja,
- posebni del – sestavljajo ga finančni načrt neposrednih uporabnikov (občinski organi, uprava, občinski skladi in agencije),
- načrt razvojnih programov – zajema letne načrte razvojnih programov neposrednih uporabnikov.

V splošnem in posebnem delu proračuna so izkazani:

- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto (oziroma realizacija, če je le-ta v času priprave proračuna že znana),
- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto,
- načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

Vsi finančni načrti morajo biti narejeni v skladu s sprejeto metodologijo, kar daje podlago za enotno spremljanje namenov porabe vseh proračunskih uporabnikov in za celotni javni sektor. Proračun mora biti sestavljen iz dveh delov, in sicer iz členitve po finančno ekonomski klasifikaciji (po kontih) in po funkcionalni klasifikaciji (po nalogah).

Obvezen sestavni del proračuna je tudi obrazložitev proračunskih postavk, ki vsebinsko opredeli proračunske postavke ter predstavi cilje in dosežke, ki naj bi bili uresničeni z načrtovanimi sredstvi. (Milunovič, 2001, str. 92)

Za izvajanje, zakonitost in namenskost porabe sredstev proračuna je v celoti odgovoren župan. Sprejeti proračun je planski dokument, ki podrobno prikazuje vso porabo sredstev in prilive za pokrivanje le-teh. Izvajanje proračuna je natančno opredeljeno v predpisih, ki določajo načine in postopke porabe sredstev. Predpisano

je tudi veliko dokumentov za izvajanje proračuna; nekatere smo že omenili: to so načrti gradenj in nabav, načrti delovnih mest, finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov idr. Predpisani so tudi postopki oddaje javnih naročil, oblikovanje proračunske rezerve in namenskost porabe sredstev rezerv za odpravo posledic naravnih nesreč.

V skladu s 67. členom Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti (2003) opravlja nadzor nad finančnim, materialnim in računovodskim poslovanjem uporabnikov ter nad zakonitostjo in namembnostjo upravljanja s proračunskimi sredstvi ter državnim premoženjem proračunska inšpekcija Ministrstva za finance.

Skladno z 31. členom Zakona o javnih financah (1999) predloži župan sprejeti odlok o proračunu občine Ministrstvu za finance v tridesetih dneh po njegovem sprejetju. Občine pošljejo Ministrstvu za finance celotno gradivo v zvezi z občinskim proračunom, ki ga je sprejel občinski svet. Ministrstvo za finance ima s tem na razpolago podatke in informacije o sprejetih investicijah na lokalni ravni in predvidenem zadolževanju v občinah.

Zakon o javnih financah (1999) v 13. členu omogoča vladi in občinam, da pripravijo in sprejmejo proračun za dve leti najprej. Sprejem dvoletnega proračuna za občine ni obvezen. V primeru sprejema proračuna za dve leti ga občinski svet sprejme za vsako leto posebej. Občini je tako omogočeno dolgoročnejše planiranje, kar je zlasti pomembno pri načrtovanju investicij, ki jih ni mogoče uresničiti v enem proračunskem letu. S sprejemanjem dvoletnih proračunov se poskuša prekiniti začasno financiranje proračunskih potreb v prvih mesecih proračunskega leta, ko proračun še ni sprejet. Če proračun z začetkom novega leta iz različnih razlogov še vedno ni sprejet, je potrebno uveljaviti začasno financiranje, ki traja najdlje tri mesece. Začasno financiranje se lahko tudi podaljša, vendar le na predlog župana s posebnim sklepom občinskega sveta, če je seveda to potrebno za financiranje funkcij občine. Začasno financiranje občine se nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto.

Ministrstvo za finance želi izboljšati preglednost in odgovornost pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter vzpostaviti nov pristop odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna. Ključna vprašanja, na katera želi odgovoriti, so, kdo porablja proračunska sredstva (katere institucije), kako jih porablja in za kaj se porabljajo javna sredstva.

5.6. Nadzor pri prihodkih, ki se upoštevajo pri izračunu primerne porabe

Prihodki, ki se upoštevajo v oceno lastnih prihodkov za izračun zneskov finančne izravnave, so navedeni v 21. in 22. členu Zakona o financiranju občin (1994). Prihodki iz 21. člena in del prihodkov iz 22. člena Zakona o financiranju občin se v oceno lastnih prihodkov občin všttevajo v višini, kot je določena z aktom o njihovi uvedbi (zakon, uredba, občinski odlok). Del prihodkov iz 22. člena Zakona o financiranju občin pa se v oceno lastnih prihodkov občin všteta v ocenjeni višini. Nekateri izmed prihodkov so enotni za vse občine, nekateri izmed njih pa so specifični samo za določene občine.

Tak specifični prihodek je turistična taksa, ki jo lahko ustvarijo le tiste občine, ki ležijo na turistično razvitem območju in imajo primerne turistične kapacitete. Občine na tem območju imajo zato dodatne naloge pri razvoju svojega področja, ki jih druge občine nimajo, zato bi morala biti turistična taksa izključena iz izračuna lastnih prihodkov in namenjena financiranju dodatnih nalog, ki jih ima občina.

Poseben problem so prihodki uprave, ki jih prikazuje v letu 2003 le 14 občin, s tem da Ljubljana ustvari kar 70 % vseh prihodkov s tega naslova. Verjetno ti podatki ne izkazujejo realnega stanja in so napačno zajeti. Prihodki uprave so le prihodki od prodaje tiskovin in podobnih stvari (Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2003, 2003). Med te prihodke uvrščamo tudi pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest in jo prejemajo samo tiste občine, ki to nalogo opravljajo dodatno.

Tak način izračuna primerne porabe zagotavlja neupravičeno višja sredstva tistim občinam, ki nalog na določenem področju niso imele in jih niso opravljale, vendar so se ti prihodki vseeno upoštevali pri izračunu primerne porabe. Prizadel pa je občine, ki so naloge opravljale.

5.6.1. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Med prihodke, navedene v 22. členu Zakona o financiranju občin (1994), spada tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki je eden izmed najpomembnejših virov prihodkov občin. Občine same določajo območja pobiranja nadomestila, prav tako tudi same določajo njegovo višino. Plačniki so neposredni uporabniki, to so lastniki oziroma najemniki zazidanega ali nezazidanega stavbnega zemljišča.

Pri izračunu finančne izravnave se upošteva finančna moč posamezne občine, in sicer ne le dejanski prihodki, temveč tudi potencialni prihodki. Pri tem potencialno finančno moč občine predstavljajo posamezne neuvedene, a na podlagi ustave in zakonov možne dajatve. Ocenjeni prihodki za posamezno občino predstavljajo vse prihodke, ki bi lahko bili realizirani v posamezni občini, če bi bila dajatev v občini dejansko uvedena. Med te dajatve spada tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Na osnovi podatkov občin in Davčnega urada Republike Slovenije je bilo v preteklih letih ugotovljeno, da imajo občine nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča uvedeno le na delu ozemlja in nekatere le za določene površine.

Zaradi velikega števila občin, ki tega prihodka ni imelo uvedenega, je Vlada uvedla pristop, ki je občine stimuliral, da so uvedle nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Občinam, ki bodo realizirale več prihodkov, kot je ocenjena njihova potencialna finančna moč, se višje realizirana sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ne bodo upoštevala v obseg lastnih prihodkov za izračun finančne izravnave. Tistim občinam, ki bodo zbrale manj sredstev, kot je njihova ocenjena in dejansko nerealizirana finančna moč, pa se bo pri izračunu lastnih prihodkov upoštevalo, kot da so ta sredstva bila dejansko zbrana. To bo posledično pomenilo, da bodo te občine prejemale finančno izravnavo le v razliki med ocenjenim zneskom lastnih prihodkov in izračunanim obsegom primerne porabe.

V občini Medvode nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavlja več kot 10 % vseh prihodkov občine. V primerni porabi jim priznajo približno 75 milijonov tolarjev, poberejo pa kar okoli 210 milijonov tolarjev. Po mnenju zaposlenih na Občini to ni posledica prevelike točke pri izračunu, temveč kakovostne baze nepremičninskih podatkov. Vsaka občina si svojo bazo kreira sama. Občina Medvode je izdala zahtevek, da se vse že obstoječe nepremičnine popišejo, lastniki novozgrajenih pa morajo sami prijaviti nepremičnino, sicer so v prekršku. Na ta način si je Občina Medvode ustvarila svojo bazo podatkov o nepremičnin.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je eden največjih prihodkov, ki jih ima občina. Vzrokov, zakaj prihaja do različne višine zbranih prihodkov na podlagi nadomestila, je več. Eden glavnih so zastarele in nepopolne nepremičninske evidence občin.

Pobiranje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ni enakomerno porazdeljeno med zavezanca, ki ga plačujejo. V prihodnje naj bi z davčno reformo uvedli davek na nepremičnine, ki naj bi nadomestil dva davčna vira, davek na premoženje in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Zakonodajca, ki je v pripravi, bo obdavčila in množično ovrednotila nepremičnine v Sloveniji. Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin naj bi uredil enotne evidence nepremičnin in sistem ugotavljanja tržne vrednosti nepremičnin z enotno metodologijo na ravni države. Šele na tej osnovi se bo lahko pristopilo k pripravi predloga systemskega zakona uvajanja obdavčitve nepremičnin.

Poglaviti problemi, ki naj bi jih davek na nepremičnine rešil, so tako različno določanje zavezancev za plačilo, neenotne metode določanja davčne osnove, veliko število različnih, med seboj tudi nepovezanih izjem in olajšav ter nepopolnost nepremičninskih evidenc. Glavna namena novega davka sta dva: povečanje prihodkov zaradi popolnejšega zajetja predmetov obdavčitve in poenotenje sistema obdavčitve nepremičnin (Cedilnik, 2003, str. 7, 9). Prav tako kot nadomestilo bodo tudi prihodki od novega davka na nepremičnine občinski prihodki, vendar ne v celoti. Država naj bi del prihodkov zadržala kot povračilo stroškov, ki naj bi jih imela z vzdrževanjem nepremičninskih evidenc, izvajanje večine faz ugotavljanja davčne osnove, odmere davka itd. S tem naj bi povečala objektivnost, preglednost in pravičnost davčnega sistema.

Vodja Oddelka za proračun in finance Občine Medvode z uveljavitvijo novega zakona o davku na nepremičnine ne pričakuje večjih sprememb, vendar meni, da bo velik problem baza za sam izračun novega davka, ki je v rokah države. Meni tudi, da davek na nepremičnine še ne bo tako kmalu uveljavljen.

Občine bi potrebovale več davkov, kot je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, kjer same določajo območje in njegovo višino. To bi bilo dobro tako za sam razvoj občine kot tudi za njeno večjo avtonomnost. Ob uvedbi davka na nepremičnine pa bodo občine izgubila velik del samostojnosti, saj bodo odvisne od države, ki bo narekovala osnovo in stopnje tega davka. Prednost pri tem davku je, da bo večji del zneska pripadal občinam, s tem pa si bodo tudi zagotovile nek stalen vir prihodkov. Iz tega lahko sklepamo, da občinam tudi dalje ne bo v interesu, da bi se združevale, saj bodo imele zagotovljen vir dohodka, ki bo pritekal iz naslova davka na nepremičnine ter dohodnine.

6. SKLEP

Bistvo lokalne samouprave je pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona in v okviru svojih pravic opravljajo bistven del javnih opravil, ki so v korist javnega prebivalstva. Pri tem je občina tista organizacijska oblika, v kateri se lokalna samouprava uresničuje. Zagotovljena ji je določena stopnja neodvisnosti od države, ki omogoča njenim prebivalcem avtonomno odločanje o njenih lokalnih zadevah. Okvire delovanja lokalne samouprave predstavljajo Ustava Republike Slovenije, Evropska listina o lokalni samoupravi, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o financiranju občin in Zakon o javnih financah.

Občine v Sloveniji pri svojem financiranju niso avtonomne, saj viri lokalnih skupnosti niso v sorazmerju z nalogami, ki jih občinam določata ustava in zakoni. Občine imajo premalo raznovrstno strukturo lastnih prihodkov ter prejemajo previsoke zneske finančne izravnave. V letu 2003 je kar 85 % občin prejelo sredstva finančne izravnave in med njimi niso bile samo gospodarsko nerazvite občine. Sredstva finančne izravnave so namenjena za izvajanje tistih nalog, ki jih občina mora izvajati po ustavi in zakonu, ne pa za naloge, ki jih lahko opravlja in se ne uvrščajo med nujne naloge.

Lokalne skupnosti v Sloveniji ne morejo izoblikovati svoje lastne davčne politike. Seveda tudi ne smemo dovoliti prevelike prostosti pri uvajanju novih davkov in njihovih stopenj, ker bi lahko pripeljalo do neučinkovitega davčnega sistema, ki bi zaviral gospodarsko rast posameznih lokalnih skupnosti.

Iz tega vidimo, da lokalna samouprava ni finančno samostojna, kar je v nasprotju z 9. členom Evropske listine o lokalni samoupravi, ki navaja, da morajo biti finančni viri, ki so na voljo lokalnim skupnostim, dovolj raznoliki in prilagodljivi, da sledijo dejanskemu gibanju stroškov, in da naj vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvira iz krajevnih davkov in taks, katerih višino lahko v okviru zakona določijo same.

Med lastne prihodke občine za financiranje primerne porabe uvrščamo prihodke, ki so navedeni v 21. in 22. členu Zakona o financiranju občin. Vendar bi morali določene vire, ki so namenski in so namenjeni financiranju dodatnih nalog občine, ki niso naloge vseh občin, izločiti.

Problem se pojavlja tudi pri investicijah. Sistem financiranja investicij s strani države temelji predvsem na enem kriteriju in to je dohodnina, ki je le eden izmed virov lastnih

prihodkov občin. Dejstvo pa je, da občine prav nad tem virom nimajo nobenega vpliva, saj sta višina in osnova davka določeni s strani države.

Večjo avtonomnost bi morale imeti občine tudi na področju zadolževanja. Glede na to, da so bili pogoji zadolževanja v začetku devetdesetih preveč ohlapni, pa obstoječi sistem preprečuje samovoljno in nepremišljeno zadolževanje lokalne oblasti. Občinam z manjšimi prihodki sedaj ne omogoča investiranja v širše in dražje projekte, ki so pomembni za razvoj lokalne skupnosti. Z zakonom bi morali dati Ministrstvu za finance nalogo, da izda soglasje k zadolžitvi na podlagi ocene finančne sposobnosti in ne več na podlagi realiziranih prihodkov.

Nadzor tekočega poslovanja opravlja Ministrstvo za finance, v njegovem okviru predvsem Sektor za sistem financiranja lokalne skupnosti, ki mu pri izdajanju soglasij za investicije, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna, pomaga Sektor za investicije. Glede na to, da imamo v Sloveniji 193 občin, je v Sektorju za sistem financiranja občin premalo zaposlenih. Vendar Ministrstvo za finance zavrača vse očitke, da bi to vplivalo na zamudo pri izdajanju soglasij.

Prav tako bi morali pri pripravi predlogov zakonov in njihovih sprememb ter pri pripravi in sprejemanju drugih predpisov in pravilnikov bolj aktivno vključiti občine. One so tiste, ki te zakone izvršujejo v praksi in same najbolj vedo, kaj bi bilo potrebno popraviti v obstoječi zakonodaji in kaj bi bilo potrebno še dodati. Občine z današnjo zakonodajo niso zadovoljne.

LITERATURA

1. Cedilnik Ana: Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v Ljubljani. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004, 47 str.
2. Čok Mitja et al.: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002 97 str.
3. Milunovič Vesna: Premoženje in učinkovito financiranje občin: Vodnik po lokalni samoupravi. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, 2001, 136 str.
4. Planinšek Mojca: Nadzor lokalne samouprave s poudarkom na državni reviziji. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001, 122 str.
5. Praprotnik Ana: Nadziranje lokalne samouprave na podlagi računovodstva. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998, 164 str.
6. Strnad Kos Margerita: Problematika financiranja občin v Sloveniji. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003, 100 str.
7. Šmidovnik Janez: Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1995, 274 str.
8. Tomšič Rok: Izdelava in izvrševanje proračuna v lokalni skupnosti. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003, 79 str.
9. Vlaj Stane, Juvan - Gotovac Vesna: Predpisi o lokalni samoupravi. Ljubljana: Uradni list RS, 1999, 152, str.
10. Vlaj Stane: Lokalna samouprava: občine in pokrajine. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1998, 456 str.

VIRI

1. Evropska listina lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 15/96, 57/96).
2. Interna gradiva Ministrstva za finance.
3. Interna gradiva Občine Medvode.
4. Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2004 in 2005. Ljubljana, Ministrstvo za finance, 2003.
5. Ministrstvo za finance: Sektor za investicije.
[URL:<http://www.gov.si/mf/slov/predstavitev/delpodr.htm>], 25.11.2004.
6. Ministrstvo za finance: Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti.
[URL:http://www.gov.si/mf/slov/fin_loksk/fin_loksk.htm], 26.11.2004.
7. Navodilo o načinu in postopkih za izdajo soglasja za investicije v občinah, ki se sofinancirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 55/99, 69/99).
8. Pravilnik o postopkih zadolževanja občin (Uradni list RS, št. 30/00).
9. Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. 100/04).
10. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97).
11. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 29/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02).
12. Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 67/97, 56/98, 59/99, 61/99, 79/99, 89/99, 40/03).
13. Zakon o financiranju občin z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 45/97).

14. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 118/02).
15. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 130/03).
16. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04).
17. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 110/02).
18. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98).
19. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja Uradni list RS št. 64/01, 108/02, 79/03, 12/96, 14/03.
20. Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2003. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2001, 63 str.
21. Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave za leto 2003. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2003, 45 str.
22. Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2003, 63. str.
23. Ministrstvo za notranje zadeve: Pokrajine. [URL: <http://www.mnz.si/si/163.php>], 10.12.2004.