

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO  
UNIVERZITETNEGA PROGRAMA

**ANALIZA FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI V SLOVENIJI**  
**IN PRIMERJAVA Z NEMČIJO**

Kandidatka: Urška Hercog  
Vpisna številka: 04036646  
Mentor: doc. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, september 2010

# IZJAVA O AVTORSTVU

Diplomskega dela

Podpisana Urška Hercog,

študentka z vpisno številko 04036646, sem avtorica diplomskega dela z naslovom:  
Analiza financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji in primerjava z Nemčijo

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel/a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel/a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil/a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/a v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega / magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Barbara Vinkler, prof. slo.

Ljubljana, 23. 9. 2010

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

## **POVZETEK**

V diplomskem delu sem obravnavala financiranje lokalnih skupnosti v Sloveniji. Moj namen je bil ugotoviti obstoječe stanje na področju financiranja lokalnih skupnosti. Da sem dosegla zastavljeni cilj, sem morala to stanje primerjati s preteklim stanjem in s stanjem financiranja lokalnih skupnosti v Nemčiji. Analizirala sem financiranje lokalnih skupnosti na podlagi dosedanjih raziskav in obstoječe domače in tuje literature. Primerjala sem sedanji in predhodni sistem financiranja, na podlagi starega in novega Zakona o financiranju občin. V jedru diplomskega dela sem naredila primerjavo med financiranjem lokalnih skupnosti v Nemčiji in financiranjem lokalnih skupnosti v Sloveniji. Na koncu diplomskega dela sem strnila obstoječa in moja nova spoznanja, ki sem jih pridobila ob predelani literaturi in raziskavah, na področju financiranja lokalnih skupnosti. Moje glavne ugotovitve, ki sem jih pridobila skozi izdelavo celotnega diplomskega dela, so naslednje: področje financiranja občin v Sloveniji še vedno krepko zaostaja za Nemčijo, to bi lahko pripisali tudi temu, da je Nemčija že organizacijsko glede na lokalno samoupravo precej drugače organizirana kot Slovenija. Problemi financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji se nanašajo predvsem na to, da se še vedno preveč slovenskih občin zanaša na sredstva od države in se tako premalo same angažirajo za pobiranje lastnih virov. Ena izmed ugotovitev je bila tudi to, da nas v prihodnosti najverjetneje čaka ustanovitev pokrajin, ker vidim to kot enega izmed najboljših možnih scenarijev, za izboljšanje sistema financiranja občin.

Ključne besede: financiranje lokalnih skupnosti, lokalna samouprava, lokalna skupnost, občine, pokrajine.

## **SUMMARY**

In the diploma paper, the main focus was on the financing of local communities in Slovenia. My purpose was to determine the current situation regarding the financing of local communities. Therefore, I had to compare this situation to the previous state and the state of funding of local communities in Germany. The analysis of the financing of local communities was done on the basis of several previous research and existing domestic and foreign literature. A comparison of the current and previous funding system, based on the old and the new Law on Financing of Municipalities, has also been made. A part of the diploma paper is also concentrated on the comparison between the financing of local communities in Germany and in Slovenia. At the end, I consolidated my existing and new knowledge that I gained from the literature and research on financing of local communities. My main conclusions, gained through the production of the whole diploma paper, are the following; Scope financing of municipalities in Slovenia is still largely behind Germany, which could be attributed to the fact that Germany is, regarding the local government, organized very different than Slovenia. Problems of financing local communities in Slovenia refer mainly to the fact that still too much of Slovenian municipalities rely on funds from the state and are thus under-committed themselves to collect their own resources. One of the conclusions was that in the future we are likely to witness the establishment of regions, because from my point of view this is one of the best scenarios for improving the system of financing municipalities.

Key words: financing local communities, local government, local communities, municipalities, provinces.

## KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU .....	II
POVZETEK .....	III
SUMMARY .....	IV
KAZALO .....	V
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
1.1 Opredelitev področja in opis problema .....	1
1.2 Namen, cilj in osnovne trditve diplomskega dela .....	1
1.3 Uporabljene metode dela .....	2
1.4 Struktura dela.....	2
<b>2 OPREDELITEV POJMOV IN PRAVNE PODLAGE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI .....</b>	<b>4</b>
2.1 Lokalna samouprava .....	4
2.2 Lokalna skupnost.....	4
2.3 Samoupravna lokalna skupnost.....	5
2.4 Občina .....	5
2.4.1 Ustanovitev občin.....	6
2.4.2 Naloge občine.....	7
2.5 Pokrajina.....	8
2.6 Ustava Republike Slovenije.....	10
2.7 Zakon o financiranju občin .....	11
2.8 Zakon o lokalni samoupravi .....	12
2.9 Zakon o javnih financah .....	13
2.10 Evropska listina o lokalni samoupravi (MELLS) .....	14
<b>3 REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI .....</b>	<b>17</b>
3.1 Reforma lokalne samouprave na slovenskih tleh .....	17
3.2 Reforma lokalne samouprave v današnjem času .....	19
3.3 Decentralizacija in njen pomen .....	20
<b>4 SISTEM FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI.....</b>	<b>21</b>

4.1	Premoženje občine .....	22
4.2	Viri financiranja .....	22
4.2.1	Lastni viri .....	23
4.2.2	Dodatna sredstva države .....	25
4.2.3	Primerna poraba občine .....	26
4.2.4	Zadolževanje občine.....	27
4.3	Primerjava prejšnjega in sedanjega sistema financiranja občin .....	28
4.3.1	Primerjava starega in novega zakona o financiranju občin v Sloveniji (ZFO in ZFO-1) .....	28
4.3.2	Primerjava novega in spremenjenega Zakona o financiranju občin v Sloveniji (ZFO-1 in ZFO-1A).....	35
<b>5</b>	<b>PRIMERJAVA FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI V SLOVENIJI Z NEMČIJO .....</b>	<b>40</b>
5.1	Organizacija lokalne samouprave v Nemčiji .....	40
5.2	Financiranje lokalne samouprave v Nemčiji.....	41
5.3	Primerjava Nemčije s Slovenijo in predlogi za Slovenijo na podlagi Nemške lokalne samouprave .....	45
<b>6</b>	<b>POGLED V PRIHODNOST FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI .....</b>	<b>47</b>
6.1	Predlogi za izboljšave.....	47
6.2	Uvedba pokrajin .....	49
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>53</b>
	LITERATURA .....	55
	VIRI.....	57

## **KAZALO GRAFIKONOV:**

Grafikon 1: Prikaz primerne porabe in finančne izravnave občin v Sloveniji.....	32
Grafikon 2: Primerna poraba občin .....	37
Grafikon 3: Finančna izravnava občin.....	38

## **KAZALO TABEL:**

Tabela 1: Struktura prihodkov slovenskih občin za leto 2009 .....	25
Tabela 2: Pregled prihodkov občin po letih (v mio. EUR) .....	31
Tabela 3: Pregled finančne izravnave in primerne porabe občin v Sloveniji .....	33
Tabela 4: Primerna poraba občin .....	37
Tabela 5: Skupni prihodki občin.....	39
Tabela 6: Dohodki in prihodki občin v Brandenburgju .....	43
Tabela 7: Prihodki občin v Brandenburgju .....	44





# **1 UVOD**

## **1.1 OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA**

Področje financiranja lokalnih skupnosti sem izbrala zaradi tega, ker je to področje aktualno že od nekdaj in predvidevam, da bo ostalo enako pomembno in aktualno tudi v prihodnosti. Financiranje lokalnih skupnosti je zelo pomemben, če ne najpomembnejši dejavnik za obstoj in delovanje lokalnih skupnosti. V Sloveniji financiranje lokalnih skupnosti predstavlja kar velik problem, na to nakazuje že dejstvo, da se na področju financiranja kar naprej nekaj spreminja. Zakoni o financiranju občin je bil že večkrat spremenjen in dopolnjen ter vedno znova prinaša novosti, za katere vsi upajo, da bodo dokončno vnesle neko stalnost in stabilnost v sistem financiranja lokalnih skupnosti.

Eden izmed predmetov raziskovanja bo tako raziskovanje in primerjava oziroma ugotavljanje glavnih sprememb in razlik med obstoječim in predhodnim Zakonom o financiranju občin. Drugi predmet raziskovanja je bilo proučevanje, kako poteka financiranje lokalnih skupnosti v Nemčiji. Moj namen je bil raziskati področje financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji in narediti primerjavo med Nemčijo in Slovenijo, glede na to, kako poteka financiranje v eni in v drugi državi.

V diplomskem delu bom predstavila tudi obstoječa in moja spoznanja, ki sem jih pridobila s predelavo domače in tuje literature ter s pomočjo raziskav, ki so bile opravljene na tem področju. Moj namen je tudi predstaviti pravno podlago, kajti vse skupaj brez le-te sploh ne bi delovalo. Pravna podlaga je podlaga tako za samo lokalno samoupravo kot tudi za financiranje lokalnih skupnosti.

## **1.2 NAMEN, CILJ IN OSNOVNE TRDITVE DIPLOMSKEGA DELA**

Moj cilj je ugotoviti obstoječe stanje na področju financiranja lokalnih skupnosti. To stanje bi rada primerjala s preteklim stanjem in s stanjem financiranja lokalnih skupnosti v Nemčiji. Nemčijo sem izbrala za primerjalno državo, ker je zelo razvita država z visoko razvitim gospodarstvom. Pomembno dejstvo pa je tudi to, da je nemški model lokalne samouprave zelo vplival na razvoj le-te po posameznih državah v Evropi. Nemški model lokalne samouprave je eden izmed pomembnejših modelov v Evropi.

V diplomskem delu sem skušala odgovoriti na naslednja vprašanja:

- V čem se Slovenija najbolj razlikuje od Nemčije na primeru financiranja lokalnih skupnosti?
- V čem je naš problem financiranja lokalnih skupnosti?
- Ali bi pokrajine bistveno vplivale na financiranje lokalnih skupnosti?
- Kaj se bo zgodilo v prihodnosti na področju financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji?

Ta spoznanja oziroma odgovore na vprašanja, sem pridobivala tekom izdelave diplomskega dela. Odgovore sem iskala v literaturi, pri pregledovanju obstoječih analiz in internetnem iskanju podatkov. Na koncu bom dobljene odgovore predstavila v zaključku in glede na pridobljeno znanje bom poskušala podati moj kritični pogled.

### **1.3 UPORABLJENE METODE DELA**

Pri izdelavi diplomskega dela sem bila najbolj osredotočena na teoretično deskriptivno metodo, ki je vključevala pregled različnih virov in literature s področja lokalne samouprave. Osredotočala sem se tako na domače kot na tuje vire in literaturo. Poskušala sem poiskati obstoječe raziskave s področja financiranja lokalnih skupnosti in jih podrobno analizirati in predstaviti.

Analizirala sem tudi pravno podlago za lokalno samoupravo, to pa sem storila s pomočjo zakonov, ki so povezani s tem področjem. Pravna podlaga mi je dala okvir, na podlagi katerega sem gradila diplomsko delo.

Vse skupaj sem poskušala kritično ovrednotiti in oblikovati v smiselno celoto.

### **1.4 STRUKTURA DELA**

Strukturno je diplomsko delo razdeljeno na uvod in šest poglavij. Prvo poglavje predstavlja opredelitev glavnih pojmov diplomskega dela in pravno podlago lokalne samouprave, ta del je pomemben za teoretično podlago in za nadaljnji razvoj diplomskega dela. V naslednjim poglavju sledi poglavje o reformi lokalne samouprave v Sloveniji. Nato sem analizirala sistem financiranja občin v Sloveniji. Temu sledi poglavje primerjave sistemov financiranja lokalnih skupnosti med Nemčijo in Slovenijo. Na koncu pa sledi še pogled v prihodnost financiranja lokalnih skupnosti in moje kritično vrednotenje pridobljenega znanja ter preverjanje hipotez.

Uvodno poglavje zajema opredelitev področja in opis problema diplomskega dela, namen, cilj in osnovne trditve, uporabljene metode dela ter strukturo dela.

Drugo poglavje daje poudarek ključnim pojmom, ki jih obsega diplomsko delo in ki so ključni pri razumevanju naslednjih poglavij. Predstavila bom opredelitve pojmov lokalne samouprave, lokalne skupnosti, širše lokalne skupnosti, občine in pokrajine. Teh pet pojmov si je sorodnih, vendar vsak predstavlja svoje podrobnosti in posebnosti. To poglavje vsebuje tudi podrobnejšo opredelitev občine. Predstavila bom značilnosti občine, kako se le-te ustanovijo, katere so njihove naloge idr. V drugem poglavju pa je prav tako pomembna predstavitev pravne podlage, ki vpliva na celotno področje lokalne samouprave. Opisala sem pravno podlago oziroma ključne zakone, ki urejajo področje lokalne samouprave. Predstavila sem Ustavo Republike Slovenije oziroma njene člene, ki označujejo lokalno samoupravo, sledila je obravnava Zakona o financiranju občin. Nato

sem predstavila Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah in na koncu sem predstavila še Evropsko listino o lokalni samoupravi (MELLS).

Tretje poglavje diplomskega dela je namenjeno kratkemu pregledu razvoja lokalne samouprave v Sloveniji, ki obsega reformo lokalne samouprave na slovenskih tleh in reformo lokalne samouprave v današnjih dneh.

V četrtem poglavju sem predstavila moj osrednji problem in to je predstavitev financiranja občin v Sloveniji. Opisala sem, kako poteka financiranje, kaj sestavlja premoženje občine, kateri so pomembnejši viri financiranja, izpostavila sem lastne vire občine, dodatna sredstva države, zadolževanje občin, predstavila sem formulo, po kateri se izračuna primerna poraba občine. Temu sledi primerjava sedanjega in predhodnih sistemov financiranja občin. V tem poglavju bom vključila tudi določene podatke, pridobljene z že opravljenimi analizami, ki podajo konkretniji pogled na financiranje občin. Te podatke sem predstavila v računalniškem programu MS Excel, v katerem so bili na podlagi numeričnih podatkov izrisani tudi grafikoni.

Peto poglavje je namenjeno drugemu delu mojega osrednjega problema in to je analiziranje delovanja financiranja lokalnih skupnosti v Nemčiji. Nemčija je država, ki je močna sila v gospodarstvu in ima vpliv na razvoj v današnjem svetu. Poskušala sem povzeti prednosti in slabosti nemškega modela financiranja lokalnih skupnosti.

Šesto poglavje je namenjeno prihodnosti financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji in pokrajinam, ki so tako rekoč naša prihodnost in bodo vplivale na sistem financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji.

V sedmem poglavju, v zaključku, sem poskušala povzeti znanje, ki sem ga pridobila s proučevanjem literature in analiz. Zaključek vsebuje moj kritičen pogled na celotno stvar financiranja lokalnih skupnosti.

## **2 OPREDELITEV POJMOV IN PRAVNE PODLAGE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI**

V prvem delu tega poglavja bi rada na kratko razložila ključne pojme, ki so pomembni pri nadaljnjem razumevanju diplomskega dela. V drugem delu tega poglavja pa bom predstavila pravne podlage lokalne samouprave v Sloveniji. Pravna podlaga je ključnega pomena za razvoj in delovanje lokalne samouprave. Posvetila se bom pravnim podlagam lokalne samouprave, ki zavzemajo področje financiranja lokalnih skupnosti in so temelj sistemu financiranja občin.

### **2.1 LOKALNA SAMOUPRAVA**

Za lokalno samoupravo je značilno, da vsebuje teritorialni element (lokalno skupnost), funkcionalni element (svoje lastno delovno področje), organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva) in pravni element (lastnost pravne osebe) (Vlaj, 2006, str. 15).

»Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način« (Vlaj, 2006, str. 15). O lokalni samoupravi govorimo, kadar prebivalci lokalne skupnosti upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Značilno zanjo je, da omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države (Kaučič, Grad v: Vlaj, 2006, str. 16).

Evropska listina lokalne samouprave, v nadaljevanju MELLs<sup>1</sup>, pravi da lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (po Vlaju, 2006, str. 16).

Lokalno samoupravo imamo državljani Republike Slovenije že zagotovljeno v Ustavi, in sicer v 138. členu, ki pravi: Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (Ustava Republike Slovenije, 138. člen). Pojem lokalna samouprava pomeni v Evropi in v svetu različne ureditve, lokalna samouprava pomeni sicer istovrstno, ne pa enako institucijo (po Šmidovniku, 1995, str. 27).

### **2.2 LOKALNA SKUPNOST**

Lokalna skupnost označuje teritorialno skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi. Lokalna skupnost predstavlja skupnost ljudi na

---

<sup>1</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLs), Ur. l. RS, št. 57/96.

zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani (Grafenauer, 2000, str. 15). Lokalna skupnost predstavlja posebno vrsto družbenih skupin, ki so se izoblikovale v bolj ali manj zaključene enote zaradi skupnega življenja ljudi na določenem geografskem prostoru (po Grafenauerju, 2000, str. 14).

»Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju, bistveno manjšem od območja države, ki je tako razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti se med seboj zelo razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev, saj imajo naravo lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij kot tudi velika mesta ali celo velemesta« (Vlaj, 2006, str. 17). »Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem« (Vlaj, 2006, str. 17). Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave.

### **2.3 SAMOUPRAVNA LOKALNA SKUPNOST**

Širše lokalne skupnosti so družbene skupnosti, ker se pojavljajo na širšem teritoriju in združujejo prebivalstvo več lokalnih skupnosti predvsem zaradi zadovoljevanja širših potreb in interesov. V danem primeru lahko govorimo o regionalni skupnosti, ki predstavlja vmesni prostor med lokalno oblastjo in državo. Te skupnosti torej opravljajo vsebinsko in funkcionalno povezane lokalne zadeve, ki so širšega pomena oziroma so pomembne za širše območje, na katerem jih je tudi smotrno uresničevati. Širše samoupravne lokalne skupnosti lahko označujemo tudi kot regija ali pokrajine (po Grafenauerju, 2000, str. 54).

### **2.4 OBČINA**

»Ustavno sodišče Republike Slovenije je v več svojih odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine. Občina je temeljna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovo pogojujejo: skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij, ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države. Občina je naravna življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanj je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti« (Vlaj, 2006, str. 19).

Zakon o lokalni samoupravi, v nadaljevanju ZLS-UPB<sup>2</sup>, pa definira območje občine na naslednje načine. Območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Območje občine je določeno z zakonom o

---

<sup>2</sup> Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS, št. 94/2007.

ustanovitvi občine. Območje občine se lahko spremeni oziroma nova občina se lahko ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Z zakonom, s katerim se ustanovi nova občina, se določi njeno območje, ime in sedež, število članov pravega občinskega sveta in druge zadeve, pomembne za konstituiranje občine (ZLS-UPB2, 12. člen).

Občina je »tip« samoupravne lokalne skupnosti, prav tako je lahko »tip« samoupravne lokalne skupnosti tudi pokrajina. Občina se izoblikuje, ker so lokalne zadeve, ki se opravljajo v samoupravnih lokalnih skupnostih, najraznovrstnejše, in obstajajo neke skupne potrebe ljudi na določenem ozemlju, po njihovem upravljanju. Občine so temeljne samoupravne lokalne skupnosti (po Grafenauer, 2000, str. 54).

Po ustavi in zakonih občina samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z Zakonom o lokalni samoupravi, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine, kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje (po Vlaju, 2006, str. 20). V Zakonu o lokalni samoupravi je zapisano: Ta zakon ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti (ZLS-UPB2, 1. člen). Ustava pa občino definira na naslednji način: Občina je samoupravna lokalna skupnost. Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine (Ustava Republike Slovenije, 139. člen).

#### **2.4.1 Ustanovitev občin**

Da lahko ustanovimo občino, mora biti le-ta sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge, če so zagotovljeni naslednji pogoji (ZLS-UPB2, 13. člen):

- popolna osnovna šola;
- primarno zdravstveno varstvo občanov;
- komunalna opremljenost;
- poštne storitve;
- knjižnica;
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Vse to so pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da se občina na določenem področju lahko ustanovi. Ob vsem tem pa mora imeti najmanj 5000 prebivalcev. Poznamo pa tudi izjeme, na primer ob ustanovitvi ima občina lahko manj kot 5000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Naslednja izjema, ki je v preteklosti pri nas postala bolj pravilo kot izjema, pa pravi, da zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev (ZLS-UPB2, 13. a člen).

## 2.4.2 Naloge občine

Občina opravlja raznovrstne vrste nalog. Ene so določene z zakonom, druge naloge si občina določi sama za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva, tretje naloge pa lahko na občino prenese država s sredstvi za njihovo izvajanje.

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge (ZLS-UPB2, 21. člen):

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občin in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;

- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Država lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko racionalneje in učinkoviteje opravlja v občini, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva (ZLS-UPB2, 24. člen).

Poznavanje nalog, ki jih opravlja občina, je ključnega pomena za nadaljnje razumevanje in analiziranje financiranja občin. Kajti le ob poznavanju nalog občine lahko razumemo vire in namen financiranja občin.

## 2.5 POKRAJINA

Pokrajine bi v Sloveniji predstavljale drugo raven lokalne samouprave. Slovenija je majhna država, kljub temu pa je zelo raznolika po posameznih regijah, ki jih ima. To pa je le eden od razlogov, zakaj bi Slovenija potrebovala pokrajine. Za ustanovitev le-teh si v Sloveniji prizadevamo že od njene ustanovitve. Čeprav je bilo na začetku najpomembneje, da si sploh uredimo lokalno samoupravo kot samostojna država, smo tako smo na začetku svoje samostojnosti dobili občine in je ustanovitev pokrajin morala počakati, čeprav je bila v planu za razvoj že od vsega začetka.

Zaradi dejstva, da v Republiki Sloveniji še ne obstajajo širše lokalne samoupravne skupnosti, se pravi, da ne obstajajo niti pokrajine (regije) niti upravni okraji, je v vmesnem prostoru med občino in državo nastala praznina, ki se izraža negativno na obeh področjih, tako na področju, ki pripada lokalni skupnosti, kot na področju, ki pripada državi. Posledica takšne ureditve sistema je visoka stopnja centralizacije (po Vlaju v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 35).

Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo in blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Pokrajine naj bi učinkoviteje urejale in zadovoljevale določene potrebe državljanov in gospodarstva; te potrebe namreč presegajo kadrovske, tehnične, organizacijske in finančne zmogljivosti posameznih občin. Gre za izvirne naloge pokrajin, ki jih lahko opravljajo same in ne s prenosom z občin, saj te po svoji naravi nimajo pristojnosti za opravljanje nalog širših lokalnih skupnosti – pokrajin. Občine pa lahko prenesejo na pokrajine tudi nekatere naloge iz svoje izvirne pristojnosti. Izvirne naloge pokrajin bi se nanašale na varstvo okolja, urejanje prostora, promet in zveze, kmetijstvo, predvsem pa bi bile vse naravnane v spodbujanje razvoja pokrajine. Dalje gre za naloge, ki jih prenese država po načelu subsidiarnosti in decentralizacije, ali pa za naloge, ki so z zakonom določene kot izvirne naloge pokrajin. Pokrajina naj bi opravljala tudi naloge, ki jih država prenese v upravljanje pokrajinam kot prvi stopnji splošne pristojnosti države. Pokrajine v Sloveniji so potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami Evropske unije, v nadaljevanju EU, in zaradi uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU za regionalni razvoj. Slovenija je postala članica



EU, zato je ustanovitev pokrajin za Slovenijo zagotovilo za enakopravnejše sodelovanje Slovenije z drugimi evropskimi regionalnimi središči. Potreba po pokrajinah pa se kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti (Vlaj v : Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 37).

Ustanovitev pokrajin v Sloveniji je tako neizogiben dogodek. Leta 2006, natančneje 27. junija, je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Ustavni zakon o spremembi 121., 140. in 143. člena (Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije 2006). S spremembo teh členov ustave je bila odstranjena ovira, ki je dotlej preprečevala uvedbo širših lokalnih skupnosti. Gre za spremembe Ustave na področju lokalne samouprave, ki so pogoj za začetek procesa uvajanja pokrajin. Sprejete ustavne spremembe na področju lokalne samouprave bodo omogočile, da bomo v Sloveniji – po dolgih letih strokovnih in političnih razprav – lahko prišli do dvonivojske lokalne samouprave, ki močno prevladuje v veliki večini evropskih držav (Golob v : Haček Miro (ur.), 2009, str. 131).

Vse je torej urejeno in pripravljeno za uvedbo pokrajin. Čeprav jih še vedno zaenkrat nimamo in je od zadnjih pobud in sprememb ustavnega zakona prišlo že pred štirimi leti, se bo na tem področju vsekakor nekaj v prihodnosti spremenilo. Predvidevam, da je vse to sedaj odmaknjeno na stranski tir zaradi gospodarske krize, s katero še se vedno bojujemo in je zadnja leta prevladujoča tema glavnega dogajanja. Prav gotovo pa je ustanovitev pokrajin nekaj, kar nas čaka v bližnji prihodnosti.

V nadaljevanju tega poglavja si bomo pogledali pravne podlage iz področja lokalne samouprave. Pravnih podlag za financiranje lokalnih skupnosti pozna Slovenija kar nekaj. V tem delu se bomo osredotočili na Ustavo Republike Slovenije, sprejeto leta 1991. Na podlagi Ustave pa so bili sprejeti naslednji zakoni, ki podrobneje opredeljujejo financiranje občin, to so:

- Zakon o financiranju občin, v nadaljevanju ZFO-1, ki se je leta 2008 spremenil oziroma dopolnil in preimenoval v ZFO-1A;
- Zakon o lokalni samoupravi, v nadaljevanju ZLS-UPB2;
- Zakon o javnih finančah, v nadaljevanju ZJF.

Pri teh zakonih je pomembno poudariti to, da so se in se še vedno spreminjajo, dopolnjujejo in popravljajo, v skladu z razvojem Republike Slovenije.

Za financiranje občin v Sloveniji pa je zelo pomembna tudi Evropska listina lokalne samouprave, v nadaljevanju MELLs, ki smo jo ratificirali leta 1996.

Ne smemo pa pozabiti, da ima pomembno vlogo pri financiranju občin tudi vsakokratni zakon o proračunu.

## 2.6 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE<sup>3</sup>

Ustavo Republike Slovenije je ratificiral Državni zbor na skupščinski seji 23. 12. 1991. Ustava je bila od sprejema, se pravi od leta 1991 večkrat spremenjena oziroma dopolnjena. Najprej 14. 7. 1997 s spremembi 68. člena Ustave, ki je dovolil tujcem nakup nepremičnin v Sloveniji. Sprememba tega člena je pripomogla k približevanju Slovenije k Evropski uniji.

Sledila je sprememba 80. člena Ustave, 25. 7. 2000. S tem členom smo zapisali proporcionalni sistem neposredno v Ustavo. 7. 3. 2003 je bil sprejet ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije. Ustava se je spremenila tako, da je omogočila vstop Slovenije v NATO in Evropsko unijo. 24. 6. 2004 so bili spremenjeni še trije členi. 50. člen, ki določa pogoje za pravico do socialne varnosti in pokojnine. Sprememba 43. člena, ki določa ukrepe za spodbujanje enakih možnosti moških in žensk pri kandidiranju na volitvah v državne organe in organe lokalnih skupnosti. In še zadnja sprememba tega leta je bila sprememba 14. člena, ki pravi, da se v prvem odstavku 14. člena za besedama "družbeni položaj" doda vejica in beseda "invalidnost". Zadnja sprememba Ustave se je zgodila 30. 6. 2006, ko so se spremenili 121., 140. in 143. člen. Do le-te je prišlo, ker je bilo to nujno, če bo Slovenija hotela ustanoviti pokrajine. Sprememba teh treh členov je bila za Slovenijo zelo pomembna.

Ustava Republike Slovenije je tako razdeljena na naslednjih 10 delov:

- Splošne določbe;
- Človekove pravice in temeljne svoboščine;
- Gospodarska in socialna razmerja;
- Državna ureditev;
- Samouprava;
- Javne finance;
- Ustavnost in zakonitost;
- Ustavno sodišče;
- Postopek za spremembo ustave;
- Prehodne in končne določbe.

Ustava kot enega svojih temeljnih načel demokratične republike uvaja lokalno samoupravo. Že v splošnih določbah, v 9. členu pravi, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Prav tako pa je lokalni samoupravi namenjen poseben del v Ustavi, 5. del, ki govori o uresničevanju lokalne samouprave, občini, delovnih področjih samoupravnih lokalnih skupnostih, mestni občini, dohodkih občine, pokrajini, nadzoru državnih organov in pa na koncu tudi o drugi samoupravi oziroma o samoupravi na področju družbenih dejavnosti<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.

<sup>4</sup> Ustava Republike Slovenije. Ur.l. RS, št. 33/1991. Členi 138.-145.

Za mojo diplomsko delo je še posebej pomemben člen, ki govori o dohodkih občine, to je 142. člen Ustave, ki pravi: Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

Iz tega člena je razvidno, da že Ustava daje podlago temu, da naj bi se občine primarno financirale iz lastnih virov, vendar pa, ker je to v Sloveniji zaradi premajhnih občin pri večini občin nemogoče, navaja v nadaljevanju, da pa tistim občinam, ki so slabše gospodarsko razvite, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva. Že v Ustavi torej lahko zasledimo to, kar nas v realnosti vedno bolj preganja, da je večina občin nesposobna skrbeti sama za sebe in da je za le-te poskrbljeno kar v Ustavi. Tako se tudi veliko občin lahko sklicuje na ustavno pravico, ki jim pripada. Financiranje občin je tako kar velik problem, ki ga ima Slovenija. V prihodnosti vsekakor lahko pričakujemo določene novosti na tem področju in povečanje lastnih virov občin.

## **2.7 ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN**

Prvi Zakon o financiranju občin, v nadaljevanju ZFO (Ur. l. RS, št. 80/1994), je bil sprejet 14. 12. 1994, v veljavo pa je stopil 24. 12. 1994. Ta zakon je nasledil novi zakon, ki je bil spremenjen in dopolnjen v ZFO-1 (Ur.l. RS, št. 123/2006), ki ga je sprejel Državni zbor na seji 17. 11. 2006, v veljavo pa je stopil 1. 1. 2007. Najnovejši Zakon o financiranju občin pa se imenuje ZFO-1A (Ur. l. RS, št. 57/2008).

ZFO-1A je sprejel Državni zbor 28. 5. 2008, v veljavo pa je stopil 25. 6. 2008. Ta zakon je bil sprejet kot dopolnitev in sprememba ZFO-1. ZFO-1A predstavlja ureditev enakega financiranja za vse občine in poskuša zagotavljati enakopravnejše in boljše možnosti občinam pri uresničevanju zadovoljevanja potreb prebivalcev z viri financiranja ter večjo avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev ter pri njihovi porabi. Cilj zakona je tudi zagotovitev sorazmernosti virov financiranja in pristojnosti občin. Z zakonom naj bi se zagotovila večja finančna avtonomija občin in manjša odvisnost občin od dodatnih sredstev, se pravi od sredstev državnega proračuna. Tako naj bi občine več virov pridobile same in s tem bi jim pripadala tudi večja avtonomija pri njihovem porabljanju.

Bolj podrobno se je tudi uredilo ustrezna merila, ki so potrebna za zagotavljanje dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ki so namenjena občinam, ki si z lastnimi sredstvi ne morejo zagotoviti financiranja svojih nalog.

V petem poglavju sledi podrobnejša primerjava prejšnjega in sedanjega sistema financiranja občin, kjer bom bolj natančno predstavila vse spremembe, ki so se dogajale na tem področju. Predstavila bom tudi vse zakone, ki so veljali na področju financiranja občin.

## 2.8 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zakon o lokalni samoupravi, v nadaljevanju ZLS (Ur. l. RS, št. 72/1993), je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 21. 12. 1993, veljati pa je začel 15. 1. 1994. Ta zakon je pravzaprav pomenil dejansko reformo lokalne samouprave v Sloveniji, saj je na podlagi Ustave opredelil pravne podlage za delovanje in organizacijo občine, kot temeljne lokalne samoupravne lokalne skupnosti. Tako je zakon bolj podrobno opredelil funkcije in pristojnosti občine, pripomogel je k ločevanju pristojnosti in nalog med občino in državo. To področje je v preteklosti povzročalo kar nekaj problemov. Zakon pa je tudi določal načine financiranja in oblike premoženja občin.

ZLS je bil do danes večkrat spremenjen in dopolnjen. Tako smo leta 2005 dobili prenovljen zakon, z vsemi spremembami in dopolnitvami, ZLS-UPB1 (Ur. l. RS, št. 100/2005), ki je začel veljati 11. 11. 2005. Prenovljena verzija Zakona o lokalni samoupravi, ki je izdana kot uradno in prečiščeno besedilo ter je zapisana v celoti, pa je stopila v veljavo 17. 10. 2007, imenuje pa se ZLS-UPB2. Leta 2008 je Državni zbor na seji 11. julija 2008 sprejel Zakon o dopolnitvi Zakona o lokalni samoupravi, ZLS-O (Ur. l. RS, št. 76/2008). Leta 2009 pa je sledil sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, ZLS-P (Ur. l. RS, št. 79/2009), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 25. septembra 2009. Letos pa je bil izdan še Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, ZLS-R (Ur. l. RS, št. 51/2010), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 15. junija 2010, veljati pa je začel 13. 7. 2010. To so bili le manjši popravki ZLS-UPB2, popravljene so bile le določene točke ali dodane posamezne opredelitve.

ZLS-UPB2 (Ur. l. RS, št. 100/2005) je sestavljen iz dvanajstih poglavij. Splošne določbe definirajo občino kot temeljno samoupravno lokalno skupnost, ki v okviru Ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Zapisano je tudi, da se občine financirajo iz lastnih virov in pa tudi, da je potrebno občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotavljati izvajanja določenih nalog, zagotoviti potrebna dodatna sredstva države.

Podrobneje pa je financiranje občin zavedeno v 6. poglavju ZLS-UPB2, ki se imenuje Premoženje in financiranje občine. Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice, nam pove 51. člen ZLS-UPB2. 52. člen ZLS-UPB2 določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Lastne vire občine pa predstavljajo:

- davki in druge dajatve;
- dohodki od njenega premoženja.

Na podlagi 53. člena ZLS-UPB2 pa se izvaja financiranje lokalnih zadev javnega pomena iz naslednjih davčnih prihodkov občine:

- davek od premoženja;
- davek na dediščine in darila;

- davek na dobitke od iger na srečo;
- davek na promet nepremičnin;
- drugi davki, določeni z zakonom.

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pa pripadajo občini tudi prihodki od dohodnine.

V 54. členu ZLS-UPB2 so uvedeni še dohodki od premoženja občine, ki so zlasti:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina;
- dohodki od vlaganj kapitala;
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila;
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

55. člen govori o zadolževanju občine, le-ta se lahko zadolži pod pogoji, ki so določeni z zakonom. Prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v proračunu občine, ki ga ta sprejme v skladu z zakonom, tako narekuje 57. člen ZLS-UPB2. Računsko sodišče pa preverja vso poslovanje občine in pravnih oseb, ki jih ustanovi občina ali je njihov lastnik (ZLS-UPB2, 59. člen).

## 2.9 ZAKON O JAVNIH FINANCAH

Celovit zakon s področja javnih financ smo v Sloveniji dobili dokaj pozno. Leta 1999 je bil sprejet Zakon o javnih financah, v nadaljevanju ZJF (Ur. l. RS, št. 79/1999). Sprejel ga je Državni zbor Republike Slovenije na seji 16. septembra 1999, v veljavo je stopil 15. 10. 1999, uporabljati pa se je začel 1. 1. 2000. Od takrat pa do danes je zakon dobil kar nekaj sprememb in dopolnitev. Prva sprememba je bil Zakon o dopolnitvi Zakona o javnih financah, ZJF-A (Ur. l. RS, št. 124/2000), sledili so Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ZJF-B (Ur. l. RS, št. 79/2001), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ZJF-C (Ur. l. RS, št. 30/2002), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ZJF-D (Ur. l. RS, št. 109/2008) in nazadnje še Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ZJF-E (Ur. l. RS, št. 49/2009).

Na splošno ZJF ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna države in proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje s premoženjem države in občin, zadolževanje države oziroma občin, poročila države oziroma občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor (ZJF, 1. člen). V nadaljevanju zakon v 2. členu navaja, da si je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba prizadevati za makroekonomsko stabilnost ter zagotavljati trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj. Sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Pri pripravi in izvrševanju proračuna je treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. V proračunu se izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene. Proračun mora biti uravnotežen med

prejemki in izdatki. 3. člen ZJF razjasnjuje posamezne izraze in njihov pomen v tem zakonu, tako je proračun akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto.

V zakonu so ločeni tudi posredni in neposredni uporabniki (ZJF, 3. člen).

Posredni uporabniki so:

- javni skladi;
- javni zavodi;
- agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.

Neposredni uporabniki pa so:

- državni oziroma občinski organi;
- organizacije in občinska uprava.

Cilj ZJF-ja je preglednejše, racionalnejše, učinkovitejše in bolj nadzorovano upravljanje javnih financ na področju celotne Slovenije. Mišljeno je tako, da se vse to lahko odvija na centralni ravni in da dejansko obstaja celovit vpogled na javne finance v celi državi. Gre za gospodarnejše in smotrnejše upravljanje in razpolaganje s proračunskimi sredstvi.

## **2.10 EVROPSKA LISTINA O LOKALNI SAMOUPRAVI (MELLS)<sup>5</sup>**

Evropsko listino o lokalni samoupravi, v nadaljevanju MELLS, je sprejel Svet Evrope 15. oktobra 1985, začela pa je veljati 1. septembra 1988. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti. Cilj MELLS je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave, jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega okolja (po Vlaju, 2006, str. 71–72). V Sloveniji skrbi za izvajane te listine Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR).

V Sloveniji je MELLS sprejel Državni zbor na seji 1. 10. 1996, v veljavo pa je listina stopila 1. 3. 1997.

MELLS je sestavljena iz uvoda, preambule in iz treh delov. Prvi del je sestavljen iz pojma lokalne samouprave, ki ga 3. člen MELLS opredeljuje na naslednji način: Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. V 4. členu MELLS so navedena področja dejavnosti lokalne samouprave, ki so naslednja:

- temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom. Ta določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti;
- lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti;

---

<sup>5</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS, št. 57/96.

- javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost;
- pooblastila, dana lokalnim oblastem, morajo praviloma biti polna in izključna. Ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa;
- pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je lokalnim oblastem, kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram;
- kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo.

Prvi del MELLs še opredeljuje varstvo mej lokalne oblasti, ustrezne upravne strukture in vire za delo lokalnih oblasti, pogoje za izvajanje nalog na lokalni ravni, upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti, finančne vire lokalnih oblasti, pravico lokalnih oblasti do združevanja in pravno varstvo lokalne samouprave. V drugem delu MELLs navaja obveznosti držav pogodbenic, oblasti, na katere se listina nanaša, in določbe o obveščanju. Tretji del pa navaja območno klavzulo, odpoved, notifikacijo, kdo skrbi za izvajanje te listine v posamezni državi in kdaj začne listina veljati.

Izpostavila bi 9. člen MELLs, ki govori o finančnih virih lokalnih oblasti, ta del vsebuje osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti.

»MELLs terja, da morajo lokalne skupnosti imeti svobodo določati prednost porabe. Velja naj načelo o ustreznem razmerju med finančnimi viri, ki so na razpolago lokalnim skupnostim, in zadevami, ki jih uresničujejo. To razmerje mora biti še posebej močno pri nalogah, ki so jim bile posebej poverjene« (Vlaj, 2006, str. 78–79).

Načela glede financiranja občin so (po Vlaju, 2006, str. 79):

1. načelo ustreznosti, ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga;
2. načelo sorazmernosti zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon;
3. načelo samofinanciranja zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same;
4. načelo prožnosti pravi, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog;
5. načelo izravnave pravi, da mora država ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi na področju financiranja lokalnih zadev;
6. načelo sodelovanja zahteva, da so lokalne skupnosti na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri;

7. načelo samostojnosti zahteva, naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov;
8. načelo zadolževanja, ki zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

Po ratifikaciji MELLs je bilo v Sloveniji potrebno, na področju celotne lokalne samouprave, postoriti veliko stvari. Državni zbor se je moral spoprijeti z zelo zahtevno nalogo, saj je moral uskladiti veljavno zakonodajo z načeli listine. Vendar pa je ta prilagoditev dolgoročni proces, ki traja še danes. Šlo je oziroma še vedno se gre za nekakšno reformo na področju lokalne samouprave. Težko je spremeniti stvari iz danes na jutri, še posebej, ko se gre za področje zakonodaje, ki je precej togo in težko spreminjajoče se področje



### **3 REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI**

Reforma lokalne samouprave na slovenskih tleh se je začela s sprejemom Ustave Republike Slovenije leta 1991 oziroma natančneje in podrobneje, ko je bil sprejet Zakon o lokalni samoupravi leta 1994. Le-ta je podal natančnejše kriterije, organizacijo in pristojnosti lokalne samouprave.

Cilji uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji so zlasti (po Vlaju, 1998, str. 28-29):

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih;
- zagotovitev pravice prebivalcev Republike Slovenije do odločanja o javnih zadevah, ki jo najbolj neposredno lahko uresničijo v občini kot temeljni lokalni samoupravni skupnosti;
- racionalna in učinkovita lokalna uprava;
- razmejitev in prenos državnih (upravnih) funkcij z občin na državo;
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije; temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti;
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave;
- primerljivost s sosedi in Evropo;
- enakomernejši razvoj vse skupnosti.

»Pri reformi lokalne samouprave gre v prvi vrsti za jasno delitev pristojnosti med državo, njenimi organi in organi lokalnih skupnosti. Občina ima v izvorni pristojnosti vse funkcije, pomembne za življenje in delo ljudi na njenem območju, ki se tudi mnogo racionalneje in učinkoviteje uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno oblastjo« (Vlaj, 1998, str. 29).

#### **3.1 REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE NA SLOVENSkih TLEH**

Poznavanje zgodovine razvoja ureditve lokalne samouprave v Sloveniji je ključnega pomena za razumevanje zdajšnjega sistema oziroma stanja lokalne samouprave v Sloveniji dan danes. V demokratičnih družbah po svetu poznajo lokalno samoupravo že več stoletij, prav tako pa je njena tradicija prisotna tudi na našem ozemlju. Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Gre za zelo pestre in različne ureditve. Zgodovinski razvoj pa je pripeljal v nekaterih državah do večje v drugih do manjše stopnje lokalne samouprave. Nastanek občine sega zelo daleč nazaj v zgodovino, v srednjeveška mesta. Njen nastanek sega v 12. stoletje, ko so mesta dobivala mestne pravice (glej Vlaj, 2006, str. 31).

Tako kot vsepovsod po Evropi, ima lokalna samouprava tudi v Sloveniji svojo zgodovino in posebnosti, občuten pa je tudi vpliv sosedov. Prve oblike samouprave so se v Sloveniji pojavile že v srednjem veku, najprej v mestih. Komunalna samouprava srednjeveških

mest je bila podobna samoupravi v bližnjih nemških in italijanskih mestih (po Vlaju, 2006, str. 32).

Razvoj lokalne samouprave na slovenskih tleh ima tako dolgo zgodovino kot tradicijo, ker pa moj namen diplomskega dela ni v zgodovini razvoja lokalne samouprave, bom omenila le najbolj ključno prelomnico za Slovenijo kot samostojno državo in se bom osredotočila na prehod iz komunalnega na zdajšnji sistem. Ta prehod pa sem izbrala zato, ker smo imeli komunalni sistem, ko še nismo bili samostojna država in ker smo, ko smo se osamosvojili in postali samostojna država Republika Slovenija, vzpostavili svoj način uresničevanja lokalne samouprave preko občin. Reforma lokalne samouprave se je začela s sprejemom Ustave leta 1991 oziroma natančneje in podrobneje s sprejemom Zakona o lokalni samoupravi leta 1994. Ta reforma pa v bistvu poteka še dan danes.

V letu 1955 je bil vzpostavljen komunalni sistem; občina je dobila položaj komune. Predstavljala je organizirano skupnost ljudi, ki je na določenem območju izvrševala oblast in upravljala druge družbene zadeve. Tako je občina bila v tem sistemu oblastna in samoupravna skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo (po Hačeku v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 61).

Občina je bila družbenopolitična skupnost, to je bila hkrati oblastna in samoupravna skupnost, ki je delovala predvsem v imenu in za račun države.

Komune so bile večje od današnjih občin po površini in številu prebivalcev. V komuni so prevladovale oblastne pristojnosti, ki naj bi bile naloge države, tudi organiziranost komun je spominjala na države. Blažilno vlogo za nastalo praznino z umikom občine v daljne centre so zapolnili najprej lokalni odbori, pozneje pa krajevne skupnosti. Tako so občine prelagale lokalne naloge na krajevne skupnosti (glej Vlaj, 2006, str. 35-37).

Ko se je Slovenija osamosvojila, pa je sledila reforma lokalne samouprave na vseh njenih področjih. Reforma se je začela že s sprejemom ustave nove in neodvisne države Slovenije v letu 1991. Že v uvodnih določbah nove slovenske ustave je lokalna samouprava dobila častno mesto. Med temeljna načela spada tudi določba o lokalni samoupravi, ki je zapisana v 9. členu. Ta člen pa pravi: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava« (po Vlaju, 2006, str. 43).

Ciljev reforme je bilo več in ti cilji so (glej Vlaj, 1998, str. 178-195):

- oblikovanje manjših občin, ker so bile le-te prevelike za kakršnokoli povezovanje ljudi in njihovih potreb na določenem področju;
- razmejitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, ker je bilo v komunalnem sistemu preveč oblastnih nalog prenesenih na komune. Izredno pomembno je načelo subsidiarnosti;
- enostavnejša organiziranost občin, ker je bila prejšnja organiziranost preveč zakomplicirana in ker je preveč spominjala na državno organiziranost;
- financiranje;
- oblikovanje pokrajin.

Pri ciljnih reforme lokalne samouprave lahko vidimo, da nam je uspelo zmanjšati velikost občin, tako smo dobili veliko manjših občin, katerih število se je skozi leta povečevalo. Uspelo nam je razmejiti določene naloge med občino in državo in to tudi zakonsko, delno v Zakonu o lokalni samoupravi ter delno v Ustavi. Občinam smo zagotovili tudi enostavnejšo organizacijo, tako da ni več spominjala na državo v malem. Uspeli smo tudi zakonsko urediti financiranje občin, z Zakonom o financiranju občin. Zakoni o financiranju občin so se skozi leta spreminjali, dopolnjevali in razvijali glede na čas, v katerem trenutno živimo. Edino, česar pa še se nismo lotili tako, kot bi se morali, pa je ustanavljanje pokrajin. To obdobje ustanavljanja pokrajin pa se nam vsekakor vedno bolj približuje.

### **3.2 REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V DANAŠNJEM ČASU**

Pri ciljnih reforme lokalne samouprave, ki smo jih spoznali v prejšnjem podpoglavju (oblikovanje manjših občin, razmejitev pristojnosti med občino in državo, enostavnejša organiziranost občin in oblikovanje pokrajin), lahko vidimo, da smo večino ciljev izpolnili, ampak še vedno pa ni izpolnjen cilj uresničevanja pokrajin v Sloveniji. Tudi pri oblikovanju manjših občin oziroma pri prehodu iz velikih na manjše smo naleteli na velik problem, kajti zdaj se Slovenija spopada s premajhnimi občinami. Tako prevelike kot premajhne občine pa niso dobre za prebivalce določenih področij v Sloveniji. Slovenija bi obvezno potrebovala vmesno stopnjo, ki jo predstavljajo pokrajine. Reforma lokalne samouprave v Sloveniji še tako kar poteka že od sprejema Ustave leta 1991 in vse do danes. Ustanovitev pokrajin nas še čaka v prihodnosti in to, da še vedno nimamo pokrajin, nas v našem razvoju samo ovira, ker ne moremo razviti svoje države, do točke do katere bi lahko bila razvita. Tudi vstop v Evropsko unijo nas še ni prisilil, da bi ustanovili pokrajine, čeprav smo imeli, ko smo vstopili v Evropsko unijo najboljšo možnost, da vzpostavimo pokrajine, jih kljub temu nismo. Ob vstopu oziroma na začetku, ko se je Slovenija še prilagajala režimu Evropske unije, bi nam le-ta pomagala pri vzpostavitvi in bi lahko tudi pričakovali dodatna sredstva in pomoč pri ustanavljanju pokrajin.

Slovenija je imela že od vsega začetka, ko so se oblikovale prve predstave o lokalni samoupravi, najbolj nejasno in najbolj sporno vprašanje o tem, ali rabimo v prostoru med državo in občinami še eno teritorialno enoto in kakšna naj bi bila ta enota, kakšna naj bi bila njena narava in njen položaj v sistemu države oziroma lokalne samouprave. Ustava najprej ni določala obvezne ustanovitve širših lokalnih skupnosti. Občine naj bi se prostovoljno povezovale v širše samoupravne skupnosti, vendar pa do le-teh nikoli ni prišlo, ravno zaradi prostovoljnosti, kajti občine kot samostojne enote so to dojemale kot grožnjo njihovi samostojnosti. In ravno zaradi tega problema je nastal velik problem. Kajti nastanek širših lokalnih skupnosti oziroma pokrajin ne bi smel biti odvisen od želje občin, ampak bi morale biti pokrajine ustvarjene za skupno dobro tako občin kot države in prebivalcev nasploh. Ta problem so poskušali spremeniti s spremembo členov v ustavi. Leta 2006 je na junijski seji Državni zbor Republike Slovenije sprejel spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave, ki bodo omogočile uvedbo pokrajin kot druge stopnje lokalne

samouprave. Pokrajine v Sloveniji dejansko že obstajajo, kajti subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini vsekakor obstaja. Pokrajine bodo v Sloveniji slej ali prej zaživele. Zdaj ostaja le še problem pri sprejetju zakona, s katerim se bodo ustanovile pokrajine (glej Vlaj, 2006, str. 53-55).

Problem pri sprejemu tega zakona pa je v dvotretjinski večini glasov navzočih poslancev Državnega zbora. Vse politične stranke si želijo biti na oblasti, ko se bo zakon sprejel oziroma ko bodo ustanovljene pokrajine.

### **3.3 DECENTRALIZACIJA IN NJEN POMEN**

»Decentralizacija pomeni prenos odločanja o javnih zadevah na lokalne skupnosti, njihovo prebivalstvo oziroma njihove predstavniške organe. Rezultat tega procesa je nastanek in razvoj lokalne samouprave« (Virant, 2004, str. 101).

»Idejna in pravna podlaga teorije o decentralizaciji je pojmovanje o prvobitni enotnosti celotne sfere oblasti, ki jo predstavljajo centralni organi. Država pa del oblasti oziroma del javnih nalog, in sicer naloge javnega pomena, ki jih označujemo tudi kot »lokalne zadeve«, izroča v roke lokalnih samoupravnih skupnosti, ki naj te naloge opravljajo načeloma samostojno, s svojimi organi in sredstvi, vendar pod določenim nadzorstvom centralnih državnih organov. To so lastne oziroma samoupravne naloge lokalnih skupnosti. Drugi krog nalog teh skupnosti pa je tisti, ki jih lahko država naloži tem skupnostim, da jih opravljajo zanjo; to so prenesene državne naloge, ki jih izvajajo organi lokalnih skupnosti« (Šmidovnik, 1995, str. 33-34).

Decentralizacija je pri nas uresničena tako, da centralni organi oziroma država prenese svoje naloge na občino skupaj s sredstvi. Pomeni pa tudi to, da občine lahko same urejajo lokalne zadeve lokalnega pomena (to so naloge, ki si jih občina določa sama) in lokalne zadeve javnega pomena (naloge, ki jih mora občina opravljati po zakonu). Decentralizacija omogoča uresničevanje načela subsidiarnosti. Z ustanovitvijo pokrajin pa bi ta decentralizacija funkcionirala še bolje, saj bi dobili drugi nivo lokalne samouprave.

»Pokrajina je širša samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena« (Vlaj, 2006, str. 23). Pokrajine bi tako veliko pripomogle k boljšemu poslovanju države, pomagale bi premagovati ovire in preveliko razdaljo med občinami in državo. Menim, da je za nadaljnji razvoj Slovenije, kot evropske in v prihodnosti konkurenčne države, nujna ustanovitev pokrajin, saj je vse več lokalnih zadev, ki so širšega pomena. Te naloge so prezahtevne za občine in hkrati lahko tudi nepomembne za državo. Pokrajina bi bila ta vmesna stopnja, ki bi tako lahko pokrajinam po Sloveniji pomagala pri uresničevanju določenih ciljev in nalog za razvoj posamezne pokrajine. Kajti vsaka pokrajina ima prednosti in slabosti, ki bi jih bilo potrebno individualno upravljati, izkoristiti in uveljavljati kot samostojno enoto. Zdaj pa ta individualnost ne pride do izraza, ker ko delujemo kot država, kot celota, je to premajhnega pomena, če pa delujemo kot občine, je to prevelikega pomena.

## 4 SISTEM FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI

Poglavje financiranja občin v Sloveniji je osrednje poglavje v diplomskem delu. Na tem mestu bom predstavila vse finančne prvine in podlage za financiranje občin v Sloveniji. Primerjala bom predhodni in sedanji sistem financiranja občin v Sloveniji ter predstavila, kaj je novi zakon doprinesel.

Vsaka občina mora imeti zagotovljeno financiranje, bodisi lastno, bodisi kot pomoč od države, kajti le s finančnimi sredstvi lahko obstaja in deluje za in v namen, za katerega je bila ustanovljena. Občina mora imeti lastno finančno avtonomijo in finančne vire za svoje delovanje.

Da bi se izognili tveganju, da bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti. Zakon bi moral natančno določati obveznosti lokalnih skupnosti za dobro finančno vodenje, še zlasti zahtevo po ravnovesju med prihodki in odhodki in po izvajanju večletnega finančnega načrtovanja (Vlaj v: Brezovšek in Haček, 2005, str. 32).

Oprelitev premoženja lokalnih skupnosti in zagotovitev trajnih ter zadostnih virov financiranja je po Evropski listini o lokalni samoupravi eno od najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave (Milunovič v: Brezovšek in Haček, 2005, str. 105).

Po zakonu o lokalni samoupravi je občina oseba javnega prava s pravico posedovanja, pridobivanja in razpolaganja z vsemi vrstami premoženja. Nova občina torej avtonomno skrbi za vse lokalne zadeve skupnega oziroma javnega pomena in skladno s tem ureja javne službe za lokalno prebivalstvo. Ena najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave je prav opredelitev in oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih finančnih virov. Ta zahteva izhaja tudi iz temeljnih načel delovanja lokalne demokracije, ki jih je Slovenija sprejela z ratifikacijo Evropske listine o lokalni samoupravi (Milunovič v: Vlaj (ur.), 2001, str. 82).

Poglejmo si še, kako finančne vire lokalnih oblasti navaja Evropska listina o lokalni samoupravi (MELLS, 9. člen):

- lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo;
- finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon;
- vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same;
- finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog;

- za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog;
- lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerezporejeni viri;
- subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti;
- za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

#### **4.1 PREMOŽENJE OBČINE**

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Odsvojitve delov premoženja občine je dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstveno-raziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Če ni z zakonom drugače določeno, se za odprodajo ali zamenjavo nepremičnin in premičnin v lasti občine smiselno uporabljajo predpisi, ki veljajo za odprodajo ali zamenjavo državnega premoženja (ZLS-UPB2, 51. člen)<sup>6</sup>.

Vsaki občini pripada tudi premoženje, za katero mora skrbeti samostojno in z njim ravnati gospodarno. Kakršnikoli morebitni prihodki od premoženja so v lasti občine. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.

#### **4.2 VIRI FINANCIRANJA**

Financiranje občin je ena izmed eksistenčnih prvin občine, saj brez finančnih virov ne more obstajati in zagotavljati storitev svojim prebivalcem. Ustanovljene so z namenom, da skrbijo za osnovne in tudi kompleksnejše storitve določenega območja. Finančni viri so tako ključnega pomena že pri ustanovitvi, kjer se določi vire financiranja, kakor tudi pri nadaljnjem delovanju občine kot samostojne enote v območju države. S finančnimi viri si vsaka občine pridobi delček avtonomije, da sploh lahko obstaja kot taka, kot pravna oseba.

Kot pravi 53. člen Zakona o lokalni samoupravi, so viri financiranja občin:

---

<sup>6</sup> Zakon o lokalni samoupravi. Ur. l. RS, št. 94/2007.

- lastni viri;
- sredstva države;
- zadolževanje.

S temi viri občina financira lokalne zadeve javnega pomena.

#### 4.2.1 Lastni viri

Lastni viri predstavljajo osnovo finančne avtonomnosti lokalnih skupnosti. To so viri, ki so redni lastni viri posamezne občine in iz katerih se le-te financirajo.

V večini lastne vire predstavljajo dajatve in dohodki od občinskega premoženja. K lastnim virom pa prav tako spadajo različni davki, ki jih v okviru zakona predpišejo občine same, in pa davki, ki jih občinam odstopi država. Vse to skupaj pa predstavlja najpomembnejšo osnovo pri delovanju občin. Občina lahko pridobiva lastne vire tudi z uvedbo obveznih dajatev ali s svojim poslovanjem tako iz naslova opravljanja lastne dejavnosti kot z ustvarjenjem dohodka od premoženja (po Milunovič v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 112).

Lastni viri občine so:

- Davki in druge dajatve:
  - davek od premoženja;
  - davek na dediščino in darila;
  - davek na dobitke iger na srečo;
  - davek na promet z nepremičninami;
  - drugi davki in dajatve, določeni z zakonom;
  - delež dohodnine, določen z zakonom.
- Dohodki od njenega premoženja:
  - zakupnine in najemnine od občinske lastnine;
  - dohodki od vlaganj kapitala;
  - dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic;
  - dohodki od rent in dobička javnih podjetij;
  - dohodki iz koncesij.
- Prihodki od prodaje občinskega premoženja.

Dohodki od premoženja občine po 54. členu Zakona o lokalni samoupravi pa so zlasti:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina;
- dohodki od vlaganj kapitala;
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila;
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Davčni viri predstavljajo najkakovostnejši in najbolj stabilen vir javnega financiranja, zato jih tudi obravnavamo kot najpomembnejšo podlago za financiranje delovanja občin (Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 180).

Med davčnimi viri občin je po izdatnosti najpomembnejša dohodnina. Prihodki iz dohodnine se imenujejo »solidarnostna izravnava« oziroma »dodatna solidarnostna

izravnava«, to so mišljeni prihodki občine iz dohodnine, do katerih je upravičena, če so njeni z zakonom določeni prihodki od dohodnine manjši od primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, oziroma od njene primerne porabe (ZFO-1A, 1. člen)<sup>7</sup>.

Pri vseh zgoraj naštetih vrstah davkov občina nima pristojnosti, da bi določala njihovo višino, ker je višina določena že po zakonu. Občina pa lahko samostojno predpiše in oblikuje višino dajatev, kot sta nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in občinske takse (po Milunovič v Haček, 2009, str. 181). Občina pa lahko predpiše občinsko takso za: uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, če tako določa zakon (ZFO-1, 9. člen). Novost novega zakona (ZFO-1A) pa so tudi okoljske dajatve, ki so prihodek proračuna občine, v primeru, da je na območju občine nastala obremenitev okolja (po ZFO-1A, 3. člen).

Drugi pomemben lasten vir občin so dohodki od premoženja, ki jih občina ustvarja z gospodarskim upravljanjem občinskega premoženja. Če bi primerjali Slovenijo z drugimi državami, so dohodki od premoženja in dajatve na premoženje eden najpomembnejših finančnih virov lokalnih oblasti, pri nas pa imajo dohodki od premoženja v strukturi finančnih virov občin še vedno manjši delež (po Milunovič v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 113).

Eden izmed virov občine pa so tudi sredstva skladov Evropske unije, ki jih po mojem mnenju naše občine premalo izkoriščajo.

Spoznanje, da se slovenske občine še vedno premalo zanašajo na lastno financiranje, ni novo. Večina občin v Sloveniji še vedno živi od sredstev, ki jim jih namenja država. Občine v Sloveniji bi zaživele bolj na polno in kakovostnejše, če bi si znale same ustvarjati lastne vire, ki bi bili dejansko njihov proizvod. Tako bi imele na voljo veliko več prosto gibajočega kapitala in s tem pa bi tudi veliko manj obremenjevale državo. Vsekakor se bo na tem področju moralo v prihodnosti veliko spremeniti. Navedeni primer, da bi dohodki od premoženja in dajatve na premoženje lahko postale eden najpomembnejših finančnih virov lokalnih oblasti, je že ena od možnosti, ki se jih v prihodnje lahko lotijo občine.

V Tabeli 1 bom predstavila strukturo prihodkov slovenskih občin za leto 2009. Predstavila bom vrsto prihodka, ki je lahko davčni prihodek, nedavčni prihodek, kapitalski prihodek, prejete donacije, transferni prihodki in prejeta sredstva iz EU. Zraven teh prihodkov so navedeni zneski v evrih. Ti zneski so namenjeni vsem občinam in se med njimi porazdelijo.

---

<sup>7</sup> Zakon o financiranju občin (ZFO-1A). Ur. l. RS. št. 57/2008.



**Tabela 1 : Struktura prihodkov slovenskih občin za leto 2009**

Zap. št.	Vrsta prihodka	Znesek v EUR	Delež celotnih prihodkov v %
<b>1</b>	Davčni prihodki	1.295.306.670	63,6
<b>1a</b>	Dohodnina	1.023.027.564	50,2
<b>2</b>	Nedavčni prihodki	256.167.509	12,5
<b>3</b>	Kapitalski prihodki	97.127.329	4,8
<b>4</b>	Prejete donacije	3.858.868	0,2
<b>5</b>	Transforni prihodki	382.497.487	18,8
<b>6</b>	Prejeta sredstva iz EU	1.604.596	0,1
<b>7</b>	Prihodki skupaj	2.036.559.459	100

Vir: Ministrstvo za finance. Tekoča gibanja v javnih financah. Bilten javnih financ. Bilance proračunov občin 1992-2010.

Iz tabele strukturnih prihodkov slovenskih občin za leto 2009 je razvidno, da med davčnimi viri in v bistvu med vsemi skupnimi prihodki najpomembnejši vir predstavlja dohodnina. Ta predstavlja skoraj 80 % davčnih prihodkov občin in je zagotovo najpomembnejši vir občin. Dohodnina predstavlja skoraj polovico vseh prihodkov. Najmanj prihodkov prinesejo prejete donacije občine, še manj pa občine pridobijo od sredstev iz EU. Nedavčni prihodki in transforni prihodki pa občinam prinašajo zmerne prihodke.

#### 4.2.2 Dodatna sredstva države

Dodatna sredstva države so na voljo občinam, če same nimajo zadostnih lastnih virov za opravljanje osnovnih nalog občine. Dodatna sredstva države se občinam dodelijo v obliki finančne izravnave. S finančno izravnavo države se izravnavajo izhodiščne razlike razpoložljive fiskalne osnove posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena na raven, ki zagotavlja vsem občinam osnovo za izvajanje z zakonom opredeljenih nalog (po Milunovič v: Brezovšek in Haček, Miro (ur.), 2005, str. 114-115).

Za financiranje primerne porabe pripada občini 70 % prihodkov iz 6. člena tega zakona<sup>8</sup>, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se všttevajo v letno davčno osnovo, izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje. Pri tem izračunu se upoštevajo odmerne odločbe za leto pred letom, v katerem je dohodnina vplačana, in sicer po stanju na dan 30. julija leta pred letom, za katerega se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom (ZFO-1A, 10. člen).

<sup>8</sup> ZFO-1A, 6. člen; vir financiranja občin so prihodki od 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom.

Država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva. Višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev določa zakon (ZLS-UPB2, 53. člen).

Dodatna sredstva države pa imajo tudi negativno stran. Ker je dodeljevanje dodatnih sredstev zagotovljeno vsem občinam, ki same ne zberejo dovolj zadostnih lastnih virov, se večina občin kar zanaša na ta dodatna sredstva in se niti ne trudijo, da bi čim več virov ustvarile same. Ker jim dodatna sredstva tako rekoč pripadajo že po zakonu. To ima velik negativen vpliv, saj se tako nobena občina ni pripravljena bolj izpostavljeti in se začeti dokončno samostojno preživljati. Ta dodatna sredstva bo po mojem mnenju potrebno bolj kompleksno definirati in postaviti veliko strožje pogoje. Saj bomo le s tem, ko bomo omejili dostop do dodatnih sredstev, spodbudili veliko občin k večji angažiranosti in samouresničevanju. Negativna stran finančne izravnave je torej tako demotivacija občin za samostojno ustvarjanje virov prihodkov kakor tudi krepitev davčne baze. Takšne situacije, v sistemih, kjer občine ne razpolagajo z izvirnimi davčnimi viri, ustvarjajo dodaten pritisk na center za dodelitev dodatnih finančnih virov (po Mikesell v: Shah (ur.), 2007, str 15-52).

Dodeljevanje državnih transferjev lokalnim ravnam povzroča težave večini državam EU in ne samo Sloveniji. Zato se je Evropska komisija odločila oblikovati posebna priporočila za transparentnost in celovitost pristopa dodeljevanja državnih transferjev lokalnim ravnam. Priporočila nalagajo centralnim oblastem, da morajo biti pogoji delitve transferjev postavljeni po objektivnih kriterijih in po vnaprej opredeljenih zakonskih ravneh ter morajo biti oblikovani tako, da lokalne oblasti s temi sredstvi v čim večji meri avtonomno razpolagajo. To naj bi pomagalo državnim ravnam pri razpolaganju državnih transferjev, ki so namenjeni lokalnim ravnam (po Daveyu, 2005, str. 97-102).

#### **4.2.3 Primerna poraba občine**

ZFO-1 v 13. členu govori o primerni porabi občine in kako se le-ta izračuna. Primerno porabo občine za posamezno proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po enačbi:

$$PPI = (0,61 + 0,13*Ci + 0,06*Pi + 0,16*Mi + 0,04*Si)*P*Oi$$

Pri tem je:

PPI – primerna poraba občine;

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

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

Mi – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

Si – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

P – povprečnina;

O<sub>i</sub> – število prebivalcev v občini.

S sprejemom spremenjenega in dopoljenega zakona ZFO-1A, je bil prejšnjemu, 13. členu iz ZFO-1, dodan 13. a člen, ki opredeljuje primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe: Primeren obseg sredstev je merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe (v nadaljnjem besedilu: primeren obseg sredstev), ki ga izračuna ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi:

$$POs = O_i * Po * (0,3 + 0,7 * Iro)$$

Pri tem je:

POs – primeren obseg sredstev;

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

Po – povprečna primerna poraba na prebivalca v državi, izračunana po enačbi:  $Po = SPP/O$ , pri čemer je:

SPP – skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto;

O – število prebivalcev v državi.

Iro – indeks raznolikosti občine, izračunan po enačbi:  $Iro = PPI/(O_i * Po)$ , pri čemer je:

PPI – primerna poraba občine za posamezno proračunsko leto.

Če je izračunani primerni obseg sredstev za več kot 15 % višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15 % zmanjša za 50 %.

#### 4.2.4 Zadolževanje občine

Zakon o lokalni samoupravi v 55. členu določa, da se občina lahko zadolži pod pogoji določenimi z zakonom. Prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v proračunu občine. Občina lahko razpolaga samo z dohodki, ki so bili vplačani v proračun do konca proračunskega leta. Za izdatke, ki v tekočem letu niso predvideni v proračunu občine, je treba pridobiti predhodno soglasje občinskega sveta. Občinski proračun se sprejme za proračunsko leto, ki se začne in konča hkrati s proračunskim letom za državni proračun (Žagar, 2004, str. 34).

Občina se za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Občina, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države, se lahko zadolži le pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države ali pri državnem proračunu (1). Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev (2). Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, razen obseg zadolževanja občine iz prejšnjega odstavka (3). V obdobju začasnega financiranja zadolžitev občinskega proračuna ne sme preseči višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice dolga občinskega proračuna, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu (4). Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovežiti, se lahko občina likvidnostno zadolži, vendar največ do

višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Ta omejitev ne velja za zadolžitev občine iz drugega odstavka tega člena (5). Občina mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Način, postopke in roke za izdajo soglasja predpiše minister, pristojen za finance (6) (ZFO-1A, 10. a člen).

Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov (ZFO-1A, 10. b člen).

V primerjavi s tujino smo v Sloveniji priča preveliki omejitvi zadolževanja. S tem se zmanjšuje prožnost in učinkovitost sistema financiranja občin. Moje mnenje je, da bi občine lahko imele drugačne in preprostejše možnosti za zadolževanje, seveda pa bi vsekakor morali obstajati okvirji, v katerih bi se lahko gibala mera zadolževanja, da ne bi v skrajnjih primerih šlo le-to preko vseh meja.

#### **4.3 PRIMERJAVA PREJŠNJEGA IN SEDANJEGA SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN**

Sprememb med prejšnjim in zdajšnjim sistemom financiranja občin je kar nekaj. Prejšnji sistem financiranja občin je bil vzpostavljen 24. 12. 1994, ko je začel veljati prvi Zakon o financiranju občin, ZFO. Ta sistem je imel omejeno veljavo, in sicer je bil vzpostavljen za obdobje 24. 12. 1994–1. 1. 2007, takrat pa je prišel v veljavo nov sistem financiranja občin s prenovljenim Zakonom o financiranju občin, ZFO-1. Med obema sistemoma je prav tako prihajalo do sprememb in dopolnitev obeh zakonov. Tudi danes, ko je v veljavi že prenovljen oziroma dopolnjen Zakon o financiranju občin, ZFO-1A, se stvari na področju financiranja še vedno spreminjajo in dopolnjujejo.

##### **4.3.1 Primerjava starega in novega Zakona o financiranju občin v Sloveniji (ZFO in ZFO-1)**

V nadaljevanju bom naredila primerjavo med prejšnjim sistemom financiranja občin, se pravi tistim, ki je veljal do leta 2007, in tistim, ki je veljal po letu 2007 in velja še danes. Sistem financiranja, ki velja še danes, seveda že vsebuje spremembe in dopolnitve zakona, ki je bil sprejet leta 2007. Primerjavo bom naredila na podlagi podatkov, ki so povezani s financiranjem občin, osredotočila se bom na primerno porabo in finančno izravnavo občin. Časovno se bom omejila na leta 1994–2009, to obdobje pa sem si izbrala zato, ker obsega kar velik časovni razmik med dogajanjem na področju financiranja občin in ker bom lahko povzela glavne dogodke in značilnosti, ki so se dogajale na področju financiranja.

Z osamosvojitvijo Slovenije in ustanavljanjem novih občin je moral obstajati zakon, ki bi urejal področje financiranja občin. Tako je nastal prvi Zakon o financiranju občin, ki je bil sprejet leta 1994 (Ur. l. RS, št. 80/94). Zakon je natančneje opredelil osnove financiranja občin, finančne ovire in prihodke občin, občinski proračun in splošna proračunska načela. Posebej je določil financiranje nujnih nalog občine oziroma tako imenovano zagotovljeno porabo in financiranje za tako imenovane druge naloge občine. Nujne naloge občine ali tako imenovano zagotovljeno porabo občin je ugotavljalo za vsako proračunsko leto ministrstvo za finance na podlagi meril, ki so jih določala pristojna ministrstva v sodelovanju z občinami. Z opredelitvijo zagotovljene porabe, ki jo je, kot rečeno, ugotavljalo ministrstvo in ne občina, in določbami, da občini za financiranje te zagotovljene porabe pripadajo določeni in od države omejeni davčni viri, je zakon svojevrstno posegel v ustavne pravice občin, kjer je opredeljeno, da občine javne zadeve lokalnega pomena izvajajo samostojno in jih financirajo iz lastnih virov. Zaradi pomanjkanja lastnih virov in nesamostojnosti glede odločanja o njihovi porabi je bilo čutiti velik pritisk na dotacije in zahteve za subvencioniranje lokalnih potreb s strani države. Razumljivo in utemeljeno je, da država predpiše namen porabe sredstev, ki jih odobri občinam po posebnih predpisih ali za določene namene (varstvo okolja, javna dela itd.), in namembnost porabe tega denarja tudi nadzira. Pri razporejanju prihodkov za kritje izvirnih nalog občin pa bi morala biti občinam prepuščena možnost samostojnega razporejanja, sicer ne moremo govoriti o avtonomnosti delovanja lokalnih skupnosti niti o samostojnem razpolaganju z lastnimi prihodki (glej Milunovič v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 109-110).

Največji problem prejšnjega sistema financiranja občin je bilo to, da je bila večina občin upravičena do prejemanja finančne izravnave. Do tega problema pa je prihajalo najprej zaradi neustrezne vertikalne davčne strukture. Zaradi neustrezne vertikalne davčne strukture je vse več občin v Sloveniji prejelo finančno izravnavo, kar pa je pripeljalo do nesorazmernosti sistema financiranja, to pa je povzročilo velik pritisk na dodatna sredstva države. Vse skupaj pa je bilo izredno neugodno za občine, saj so imele le malo nadzora nad porabo lastnih virov. Ta problem so poskušali v letu 1999 odpraviti oziroma vsaj umiliti, vendar jim to ni uspelo. S spremembo zakona o financiranju občin v letu 1999 so želeli odpraviti predvsem vertikalno davčno nesorazmerje, z dodelitvijo petodstotnega deleža dohodnine, in z vzpostavitvijo večje avtonomnosti občin pri porabi lastnih virov. Uvedli so sistem primerne porabe, ki je bil opredeljen kot povprečen obseg sredstev, ki zagotavlja občini osnovo za financiranje ustavnih in zakonskih nalog. Zakon pa je še posebej opredelil posamezne vrste prihodkov, ki so bili namenjeni pokrivanju obveznih zakonskih nalog. Po novem pa so občine tudi same odločale o porabi sredstev za obveznosti primerne porabe in ne več na osnovi izračunov resornih ministrstev. Tako se je z dopolnjenim zakonom spremenila struktura virov financiranja občin in z določitvijo višjega deleža odstopljene dohodnine so se povečali lastni viri, zmanjšal pa se je delež finančne izravnave. To je občinam prineslo en del samostojnosti odločanja. Vendar je v naslednjih letih ponovno prišlo do neustreznosti delovanja sistema financiranja. Vse bolj je izstopala neustreznost horizontalne davčne strukture, to pa se je zgodilo kot posledica

dominacije dohodnine v proračunskih prihodkih. Tako občine kljub vsem spremembam še vedno niso dobile primerne samostojnosti in odgovornosti nad lastnim delovanjem. Vse to je pripeljalo do vzpostavitve novega sistema financiranja občin, kajti potrebno je bilo presekat neustrezno horizontalno porazdelitev davčne strukture med občinami, na drugi strani pa zagotoviti ustrežnejšo vertikalno fiskalno porazdelitev, s katero bi zagotovili, da je večina občin neodvisna od finančne izravnave države (glej Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 173-193).

Problem prejšnjega sistema je bil to, da ni upošteval načel Evropske listine o lokalni samoupravi, ki izhaja iz predpostavke, da morajo biti občini zagotovljeni zadostni finančni viri, s katerimi občine avtonomno razpolagajo, zato je bilo nujno popraviti pretekli sistem financiranja v smeri večje vertikalne izenačenosti davčne strukture in večje finančne avtonomije občin. Vse te predpostavke bi naj pomagal urediti in vzpostaviti nov sistem financiranja občin v Sloveniji. 11. člen Zakona o financiranju občin namreč že od leta 2007 določa, da pred predložitvijo državnega proračuna v Državni zbor Vlada sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški financiranja zakonskih nalog in novo prevzetih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu (glej Milunovič v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 105).

Vse napake in pomanjkljivosti prejšnjega sistema pa so predstavljale še večjo potrebo po novem sistemu financiranja, ki bi odpravil nesorazmernost financiranja, neupoštevanje in premajhno samostojnost občin ter večjo neodvisnost občin od države. Tako smo 1. 1. 2007 dobili novi zakon ZFO-1, ki je posegel na preteklo področje financiranja občin. Nekatero pomanjkljivost in napako mu je uspelo odpraviti, druge pa poskuša odpraviti njegova izboljšana in dopolnjena različica ZFO-1A. Nov zakon je občinam res prinesel več virov, vendar glavarina, ki je bila opredeljena kot lasten vir proračunov občin, to v resnici ni bila. S tem modelom je država preko glavarine in povprečnine določala pavšal, s katerim je iz centra prerazporejala dohodnino med občine. Ob tem je nov model tudi nesprejemljivo posegel v znižanje dotedanjega nivoja pripadajočega vira iz dohodnine nekaterim občinam, kar je sprožilo ustavno presojo zakona. In Ustavno sodišče je ugotovilo, da sistem razporejanja glavarine za primerno porabo in nedorečen sistem dodeljevanja sredstev za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna nista v skladu z ustavno opredelitvijo. Na osnovi odločbe Ustavnega sodišča so bile v letu 2008 sprejete dopolnitve zakona o financiranju občine, s katerim je zakonodajalec poskušal odpraviti ustavna neskladja zakona o financiranju občin. Nastal je zakon ZFO-1A, ki je stopil v veljavo 25. junija 2008. S temi spremembami se ukinja sistem glavarine in v zakonu je ponovno določen delež dohodnine, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe. Po teh spremembah se od 1. januarja 2009 občinam razporeja dohodnina v deležu 54 % odstopljene dohodnine. Taksativno so bile opredeljene zakonske naloge, ki se upoštevajo za ugotovitev višine primerne porabe občine. Na osnovi povprečnine pa je zajeta povprečna raven izdatkov za kritje nalog primerne porabe. Za kritje obsega teh obveznosti posamezni občini pripada 70 % odstopljenega deleža dohodnine, medtem ko 30 % tega vira predstavlja osnovo za solidarnostno izravnavo med

občinami s šibkejšo davčno strukturo. Pri določanju višine povprečnih stroškov je v Zakonu o financiranju občin predvideno, da Vlada z reprezentativnimi združenji občin sklene dogovor o določitvi povprečnine za naslednjo leto ter o opredelitvi višine novih obveznosti, ki jih občinam nalagajo novi predpisi. V začetku leta 2009 je bil s podpisom dogovora o višini povprečnine izveden pomemben premik v urejanju medsebojnih razmerij med državo in občinami (po Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 179).

V Tabeli 2 bom predstavila pregled prihodkov občin po posameznih letih. Predstavila bom vse prihodke občin, to so davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki. Tabela predstavlja prihodke občin od leta 1999 do 2009.

**Tabela 2 : Pregled prihodkov občin po letih (v mio. EUR)**

<b>Leto</b>	<b>Davčni prihodki</b>	<b>Nedavčni prihodki</b>	<b>Kapitalski prihodki</b>	<b>Prejete donacije</b>	<b>Transferni prihodki</b>	<b>Skupaj</b>
<b>1999</b>	474,89	109,53	24,69	4,73	178,73	792,57
<b>2000</b>	525,44	122,02	36,64	4,07	209,21	897,38
<b>2001</b>	605,56	150,22	38,46	3,05	206,79	1.004,08
<b>2002</b>	686,77	156,04	53,61	4,14	204,66	1.105,22
<b>2003</b>	746,23	172,71	56,9	5,1	227,93	1.208,87
<b>2004</b>	798,83	187,37	75,61	3,7	232,1	1.297,60
<b>2005</b>	825,04	198,07	104,29	4,69	292,85	1.424,94
<b>2006</b>	889,28	219,85	150,35	2,68	332,97	1.595,14
<b>2007</b>	1.155,94	258,17	120,07	8,52	166,72	1.710,50
<b>2008</b>	1.210,48	308,13	105,76	4,4	244,31	1.875,19
<b>2009</b>	1.295,31	256,17	97,12	3,56	382,5	2.036,56

Vir: Ministrstvo za javne finance: Tekoča gibanja v javnih financah. Bilten javnih financ. Balance proračunov občin 1992-2010.

Če pogledamo podatke v Tabeli 2, lahko vidimo, da so davčni prihodki najobsežnejši prihodki občin v vseh letih. Davčni prihodki presegajo polovico vseh prihodkov. So najpomembnejši v strukturi virov in predstavljajo najbolj zanesljiv vir občin.

Leta 1999, ko so bile sprejete nove dopolnitve k Zakonu o financiranju občin, je bilo stanje na področju financiranja ne ravno bleščeče. Z uvedbo novih sprememb zakona so poskušali odpraviti predvsem vertikalno davčno nesorazmerje z dodelitvijo dodatnega pet odstotnega deleža dohodnine in vzpostavitev večje avtonomnosti občin pri porabi lastnih virov, dobimo povečanje vseh prihodkov občin, vključno s transfernimi prihodki, ki so iz leta v leto naraščali. Prav tako pa so naraščali, skupaj z leti tudi vsi ostali prihodki občin.

Zaradi neustreznega sistema financiranja je drugo mesto po višini priliva vse do leta 2006 pripadalo transfernim prihodkom, ki predstavljajo dodatna sredstva države za financiranje

občinskih nalog. V zadnjih štirih letih pa se v transferne prihodke zajemajo tudi sredstva, pridobljena iz evropskih skladov (Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 188).

Leta 2007 pride v veljavo novi Zakon o financiranju občin, ZFO-1, ki spremeni sistem financiranja. Uvedena je glavarina. Tega leta se transferni prihodki prepolovijo, iz 332,97 milijona EUR so se zmanjšali na 166,72 milijona EUR. Leta 2007 pa tudi prvič postanejo nedavčni prihodki višji od transfernih prihodov. Takšno stanje se nadaljuje tudi v letu 2008. Leta 2009, leto dni po sprejemu novega zakona o financiranju občin, ZFO-1A, ko se ukine glavarina in uvede dohodnina kot vir občin, pa postanejo transferni prihodki ponovno višji od nedavčnih prihodkov.

Davčni prihodki pa so skozi vsa leta pa do danes naraščali, prav tako tudi nedavčni prihodki najmanj prihodkov dobijo občine iz prejetih donacij. Medtem ko so kapitalski prihodki do leta 2006 rasli, leta 2007 pa vse do 2009 pa padajo. Transferni prihodki so se iz leta 2006 na leto 2007 prepolovili, leta 2008 pa so ponovno začeli rasti.

Če pa pogledamo seštevek vseh prihodkov občin, pa lahko vidimo naraščanje le-teh skozi vsa leta.

V Grafikonu 1 in Tabeli 3 bom predstavila pregled finančne izravnave in primerne porabe slovenskih občin, od leta 1999 do 2009. Na podlagi grafa in tabele bom naredila primerjavo med prejšnjim in novim sistemom financiranja občin v Sloveniji.

**Grafikon 1 : Prikaz primerne porabe in finančne izravnave občin v Sloveniji**



Vir: Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave občin.



**Tabela 3: Pregled finančne izravnave in primerne porabe občin v Sloveniji**

<b>Leto</b>	<b>Primerna poraba v mio. EUR</b>	<b>Finančna izravnava v mio. EUR</b>	<b>% finančne izravnave od primerne porabe</b>
<b>1999</b>	538,72	120,60	22,39
<b>2000</b>	572,72	123,94	21,64
<b>2001</b>	631,00	137,29	21,76
<b>2002</b>	682,90	141,86	20,77
<b>2003</b>	740,13	154,29	20,85
<b>2004</b>	779,39	161,67	20,74
<b>2005</b>	858,67	193,69	22,56
<b>2006</b>	899,38	186,31	20,71
<b>2007</b>	938,46	9,80	1,04
<b>2008</b>	976,24	10,17	1,04
<b>2009</b>	1.084,1	54,7	5,05

Vir: Ministrstvo za finance: Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave občin.

Tabela 3 prikazuje pregled dodatnih sredstev države, ki jih namenja občinam preko finančne izravnave. Finančna izravnava v letu 1999 po uveljavljeni spremembi Zakona o financiranju občin se je znižala za skoraj desetino in padla na 22,4 % od primerne porabe. Njena višina je bila nadomeščena z višjim deležem odstopljene dohodnine, ki se je v tem letu povečal s 30 na 35 %. Po podatkih Ministrstva za finance je v letu 2001 finančno izravnavo prejelo 164 občin v skupni višini 137,2 milijona EUR, le ostalih 28 občin ni bilo opravičenih do finančne izravnave. Iz Tabele 5 vidimo, da se je njena višina od leta 1999 do 2006 gibala v višini od 20 do 22 % od primerne porabe. Velik preskok v znižanju deleža finančne izravnave vidimo na prehodu iz leta 2006 v leto 2007, ko je v veljavo stopil nov model financiranja na osnovi glavarine. V Grafikonu 1 lahko vidimo, da se je iz leta 2006 na leto 2007 zgodil velik prelom višine finančne izravnave z 21 % na vsega 1 % od primerne porabe. Iz podatkov Ministrstva za finance izhaja, da je finančno izravnavo do spremembe sistema financiranja v letu 2006 prejelo okrog 90 % občin. V letu 2006 je tako brez finančne izravnave shajalo le 23 od 210 občin. Njena višina je znašala 186,3 milijona EUR, kar je znašalo skoraj 21 % od višine primerne porabe (po Milunovič v: Haček, Miro (ur), 2009, str. 183-184).

Po spremembi sistema financiranja s 1. januarjem 2007 pa do finančne izravnave niso bile upravičene že 104 občine ali 50 % občin. Sama višina finančne izravnave pa se je v letu 2007 znižala na manj kot 10 milijonov EUR, kar predstavlja le 5 % zneska predhodnega leta. Pretežni del razlike sredstev je bil občinam prerezporejen preko prihodkov iz naslova glavarine, ki se je v letu 2007 zagotavljala občinam iz odstopljenega deleža dohodnine. Iz navedenega lahko povzamemo, da je sprememba sistema financiranja občin zagotovila odpravo bistvenih anomalij v vertikalni davčni izenačenosti. Ni pa zagotovila večje avtonomnosti virov sredstev, saj se višina dodatnih sredstev občinam zagotavlja iz

odstopljenega in ne izvirnega davčnega vira. To pomeni, da občine prejemajo višji znesek in enakomernejšo strukturo odstopljenih davčnih virov (po Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 183-184).

Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. To, da se primerna poraba iz leta v leto veča, kar je lepo vidno na Grafikonu 1, je pozitivnega pomena za občine, saj imajo tako občine večji prostor povečevanja finančnih sredstev za vzdrževanje dejavnosti, za katere finančno skrbijo občine (vzdrževanje lokalnih cest, izvajanje osnovnega izobraževanja ...). To je zelo pomembno in lahko predstavlja pozitivno točko v nadaljnjem razvoju in delovanju občin. Občine v današnjem času vedno več denarja namenjajo za zakonsko določene naloge, ki so neizogibne, na primer javna razsvetljava, prevoz otrok, razvoj vrtcev in drugo. Ob teh nalogah pa morajo skrbeti tudi za svoje naloge, ki si jih postavijo same in ki skrbijo za boljši življenjski standard ljudi v občini. Kajti občani zahtevajo čedalje večjo kakovost in razpoložljivost dobrin in sredstev za zadovoljevanje svojih potreb. Za občine so zelo pomembni razvojni projekti, ki pa velikokrat ostanejo samo na papirju, ker zmanjka denarja za te stvari. Če se bo situacija nadaljevala, pa bo v prihodnosti ostalo tudi nekaj sredstev v ta namen. Nastal pa je problem, ker vzporedno s primerno porabo strmo narašča finančna izravnava, ki pa bi lahko to svobodo, ki bi jo občine pridobile na račun primerne porabe, kar hitro izgubile.

Tudi finančna izravnava je iz leta v leto naraščala, vse do leta 2007, ko se je zgodil prelom, kot je lepo prikazano na Grafikonu 1, se je finančna izravnava zmanjšala iz 186,31 mio EUR na 9,80 mio EUR, to je bila posledica spremembe sistema financiranja, ki se je zgodila leta 2007. Finančna izravnava predstavlja znesek finančnih sredstev, ki jih občine prejemajo iz državnega proračuna, če z lastnimi prihodki ne pokrijejo primerne porabe občin. Preskok v ponovnem povišanju finančne izravnave, ki se je zgodil iz leta 2008 na leto 2009, vsekakor ni pozitiven, če bi to pomenilo ponovno nekontrolirano povečevanje finančne izravnave iz leta v leto. To pa ne bi bilo dobro ne za občine ne za državo. S tem bi občine ponovno začele izgubljati na svoji avtonomiji, ki je še vedno nimajo v obsegu, kot bi si lahko želele. Kljub vsemu pa še vedno ni višina finančne izravnave niti približno tako velika, kot je bila v preteklih letih, ko je bil v veljavi stari sistem financiranja občin (glej Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 183-185).

Sistem financiranja se je tako v Sloveniji spremenil kar nekajkrat. Najprej je Zakon o financiranju občin, leta 1994, sistem financiranja občin vezal na financiranje »zagotovljene porabe«, ki je pokrivala nujne naloge občin. To je pripeljalo do neustrezne vertikalne davčne strukture in zaradi tega je prišlo do nesorazmernosti sistema financiranja.

Tako leta 1999 dobimo nov sistem financiranja občin, ta sistem je poskušal odpraviti predvsem vertikalno davčno nesorazmerje z dodelitvijo dodatnega petodstotnega deleža dohodnine in z vzpostavitvijo večje avtonomnosti občin pri porabi lastnih virov.

V naslednjih letih pa je vse bolj izstopala neustreznost horizontalne davčne strukture, kot posledica dominacije dohodnine v proračunskih prihodkih, ki je izstopala z visokih nesorazmerij njene porazdelitve po občinah. Tako je ponovno sledila sprememba sistema financiranja. S spremembo Zakona o financiranju občin je bil 1. januarja 2007 sprejet

ZFO-1, s katerim je bil uveden nov sistem oblikovanja virov občin, ki je temeljil na glavarini. Ker pa glavarina ni dosegla svojega namena, je bila ponovno nujna sprememba sistema financiranja. Leta 2008 je bil sprejet novi Zakon o financiranju občin, ZFO-1A, ki je prinesel spremembe. S temi spremembami se je ukinil sistem glavarine in v zakonu je ponovno določen delež dohodnine, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe občine (glej Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 177-179).

»Sistem financiranja lokalnih oblasti se vzpostavlja ob upoštevanju načela sorazmernosti pristojnosti in virov s poudarkom na avtonomnosti pri odločanju o uporabi teh virov. V tem desetletju tako sledimo evoluciji sistema financiranja občin, z namenom zagotavljanja večje vertikalne in horizontalne fiskalne izenačenosti. Prav tako država v tem okvirju ureja sistem finančnega poslovanja in finančne odgovornosti lokalnih ravni oblasti z vzpostavljanjem fiskalnih pravil in proračunske discipline« (Milunovič v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 173).

#### **4.3.2 Primerjava novega in spremenjenega Zakona o financiranju občin v Sloveniji (ZFO-1 in ZFO-1A)**

Že stari zakon (ZFO-1) je prinesel veliko novosti in izboljšav na področju financiranja občin. Lahko bi rekli, da je bil kar neke vrste prelomnica v financiranju le-teh. O tej prelomnici v sistemu financiranja smo govorili v prejšnjem podpoglavju. V tem podpoglavju pa se bomo osredotočili na razliko med zakonoma ZFO-1 in ZFO-1A.

Pri Zakonu o financiranju občin je pomembno to, da se zavedamo, da se zakon trenutno zelo trudi slediti današnjemu razvoju in poskuša biti, kar se da sodoben, zato tudi sprememba zakona v letu 2008, kljub temu da je leta 2007 v veljavo stopil takrat novi zakon, ZFO-1.

ZFO-1A pa je tem novostim dodal še nekatere nove in nekatere stvari še bolj podrobno definiral in razširil določena področja financiranja.

Novosti ZFO-1A se pojavijo že na samem začetku, »glavarina«, se spremeni v »inflacijo«, sprememba tega izraza, ki se nahaja takoj na začetku zakona med posameznimi pomeni izrazov, ki so pomembni za nadaljnje razumevanje zakona, je sprememba, ki se spremeni na več delih v zakonu. 6. člen zakona doda k virom občina tudi prihodke od dohodnine, ki znašajo kar 54 % le-te, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo, za katero se izračuna primerna poraba občin. Prihodki od dohodnine so pomemben vir, ki so po novem zakonu eden od sestavnih delov virov financiranja občin.

Med druge lastne vire občine po novem zakonu spadajo tudi okoljske dajatve. Ta člen dokazuje, da se tudi Slovenija zaveda vedno večjega vpliva okolja na življenje ljudi v občinah. Ta vir zna biti zelo koristen v območjih, kjer se obremenjuje okolje z odpadnimi vodami, kjer se odlagajo odpadki na raznih odlagališčih in tako dalje. Ta del zakona se nanaša na tiste občine, ki so ustanovljene v takšnih okoljih, ki so onesnažena bolj, kot bi naj bila, in v takšnih primerih ima občina dovoljenje, da razpiše okoljske dajatve, ki spadajo med lastne vire občine.

Kar zadeva zadolževanje občine, se del o zadolževanju občin razširi in daje tako občinam večje možnosti in večjo jasnost glede zadolževanja. Ta del se razširi na več podpoglavij, govori o zadolževanju občin za izvrševanje občinskega proračuna, podan nam je tudi največji možni obseg zadolževanja občine. Doda se tudi točka, ki nam pove, kako upravljamo z dolgom občinskega proračuna, kako se sklepajo posli v zvezi z dolgom občinskega proračuna. Nadalje sledijo točke o prevzemu dolga, poroštvu občin, zamenjavi obstoječe poroštvne pogodbe ter zadolževanju in izdajanju poroštev javnega sektorja na ravni občine.

Pomembna je tudi sprememba 11. člena, ki govori o nalogah, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine. V novem zakonu so te naloge na novo določene in se točno ve, po katerih nalogah se ugotavljajo stroški za ugotovitev primerne porabe. Tudi povprečnina dobi spremenjeno razlago. 13. člen dobi dodatno pojasnilo s 13. a členom, ki govori o primernem obsegu sredstev za financiranje primerne porabe.

14. člen se spremeni in ne govori več o glavarini, temveč o prihodkih občine za financiranje primerne porabe. V tem delu so ti prihodki veliko bolj jasno razloženi in dajejo občinam večje možnosti pri pridobivanju sredstev. Pomembna je tudi sprememba 23. člena, ki se spremeni iz dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij v delež sredstev občine za sofinancirane investicij. Novi 23. člen veliko bolj podrobno opredeljuje, natančneje opredeljuje načrt porabe za financiranje, prav tako pa daje jasnejši vpogled v računanje deležev za posamezne občine po določeni enačbi. Ta del daje tako občinam boljši pregled nad dogajanjem glede dodelitve sredstev za sofinanciranje investicij. Tako je občinam omogočen večji vpogled v njihovo bodoče izvajanje. 24. člen se spremeni iz določanja obsega sofinanciranja v razvitost občin. Doda se tudi 24. a člen, ki govori o določanju obsega sofinanciranja, ta daje občinam bolj jasen in razločen vpogled v določanje obsega sofinanciranja, tako da si lahko že občine same približno izračunajo ali in koliko sofinanciranja si lahko pridobijo.

Pomembna je tudi sprememba 38. člena, ki se je prej glasil izračun glavarine v prehodnem obdobju, zdaj pa se glasi prihodki občin za financiranje primerne porabe za leta 2009, 2010, 2011. Pomembna sprememba je to, da se je prej izračunavala glavarina z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ) ali s davkom na nepremičnine v višini upoštevanega NUSZ in s davkom na dediščine in darila, davkom na dobitke od klasičnih iger na srečo, davkom na promet nepremičnin in z upravnimi taksami občinskih uprav. Zdaj pa se govori o prihodkih od dohodnine, ki se v posameznem letu zmanjšajo za v predpreteklem letu pobrane davčne prihodke občin, to so skupni davčni prihodki (davkom na dediščine in darila, davkom na dobitke od klasičnih iger na srečo, davkom na promet nepremičnin in z upravnimi taksami občinskih uprav).

Sprememb med obema zakonoma, ZFO-1 in ZFO1-A, je kar nekaj. Če pa bi hoteli izpostaviti največjo spremembo med ZFO-1 in ZFO-1A, bi rekli, da je največja razlika to, da novi zakon ZFO-1A ukinja sistem glavarine in tako ponovno določa delež dohodnine, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe. Glavarina naj bi v

prejšnjem sistemu prinesla večjo avtonomnost občinam, vendar se to ni zgodilo, ker jo je država uporabila za drugačne namene. Tako se je učinek novega lastnega vira občine s tem povsem razgubil. Občine tako niso imele nobenega vpliva na pridobljena sredstva iz glavarine, vse to je urejala država. Ko je bila uvedena dohodnina, kot vir občin, pa je dejansko dosegla svoj namen, in to takšen namen, kot bi ga morala doseči glavarina. Dohodnina je postala najpomembnejši vir občin in občinam predstavlja največji dohodek. Zaradi te spremembe so občine pridobile tudi na malo večji avtonomnosti nad razpolaganjem z viri, lahko bi rekli, da jim je to prineslo malo več svobode pri porabi sredstev. To pa je pomenilo kar pomembno spremembo v novem sistemu financiranja občin v Sloveniji. Z novim sistemom financiranja so občine dejansko pridobile lasten vir, ki ga lahko tako rekoč same nadzirajo (glej Milunovič v: Haček (ur.), 2009, str. 177-179).

V nadaljevanju bom naredila primerjavo med ZFO-1 in ZFO-1A, na podlagi podatkov, ki so povezani s financiranjem občin. Časovno se bom omejila na leta 2007-2009. To pa zato, ker je s 1. januarjem 2007 prišel v veljavo ZFO-1, 25. junija 2008 pa je v veljavo stopil sedanji zakon s področja financiranja občin ZFO-1A.

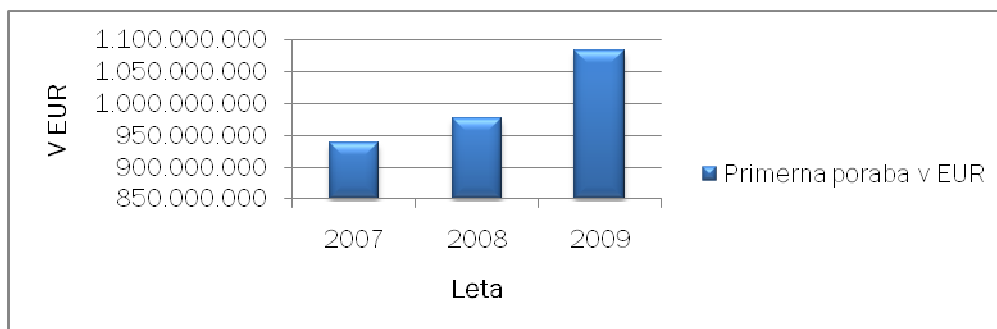
**Tabela 4: Primerna poraba občin**

Leto	Primerna poraba v EUR	Finančna izravnava v EUR
<b>2007</b>	938.461.986	9.179.798
<b>2008</b>	976.240.467	10. 168.879
<b>2009</b>	1.084.092.781	54.699.376

Vir: Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe, prihodki občin in finančna izravnava, po letih.

V Tabeli 4 sem predstavila podatke primerne porabe in finančne izravnave občin za leta 2007, 2008 in 2009. Kot bomo opazili v nadaljevanju, tako skupna primerna poraba kot finančna izravnava iz leta v leto narašča.

**Grafikon 2 : Primerna poraba občin**

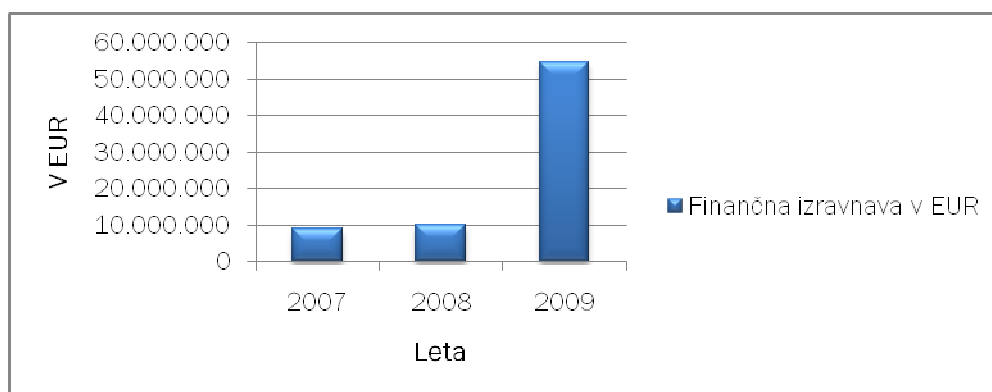


Vir: Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe, prihodki občin in finančna izravnava, po letih.

Kot lahko opazimo v Grafikonu 2, je bila v letu 2007, ko je bil v veljavi ZFO-1, skupna primerna poraba občin 938.461.986 EUR. Skupna primerna poraba pa predstavlja obseg finančnih sredstev, ki so potrebna za financiranje z zakonom določenih nalog občin. V letu 2008 se je primerna poraba povečala na 976.240.467 EUR, v letu 2009 pa znaša kar 1.084.092.781 EUR. Kot lahko opazimo na Grafikonu 2 in Tabeli 4, se je iz leta 2008 v leto 2009 skupna primerna poraba povečala za več kot dvakrat, če primerjamo leto 2007 in 2008. Ta velika povečava primerne porabe, je posledica sprejema novega zakona ZFO-1A, ki je bil sprejet v letu 2008, njegov doprinos pa se kaže šele v letu 2009. Z novim zakonom se ukinja tudi sistem glavarine in se ponovno uvaja dohodnina kot vir občine.

V nadaljevanju bom predstavila skupno finančno izravnavo za občine po letih 2007, 2008 in 2009.

**Grafikon 3 : Finančna izravnava občin**



Vir: Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe, prihodki občin in finančna izravnava, po letih.

Tudi finančna izravnava iz leta v leto narašča. V letu 2007 je znašala 9.179.798 EUR, leta 2008 10.168.879 EUR in leta 2009 kar 54.699.376 EUR. Ta neverjetno ogromna razlika med letoma 2008 in 2009 je posledica sprejema novega zakona ZFO-1A, ki je prinesel kar nekaj novih sprememb na področju financiranja občin. Finančna izravnava predstavlja znesek finančnih sredstev, ki jih občine prejema iz državnega proračuna, če z lastnimi prihodki ne pokrijejo primerne porabe občin. Ponovno povečanje finančne izravnave v letu 2009 vsekakor ne prinaša nič dobrega, kajti s tem se hromi avtonomijo občin, saj se lahko zgodi, če bi finančna izravnava še naprej naraščala, da bodo občine ponovno pod prevelikim vplivom države. Prav tako pa lahko povečan delež finančne izravnave pripelje do tega, da bodo občine ponovno popolnoma brez motivacije za svoje lastno delovanje in se bodo začela zanašati na sredstva države.

V Tabeli 5 bom predstavila skupne lastne prihodke občin po letih 2007, 2008 in 2009.

**Tabela 5: Skupni prihodki občin**

<b>Leto</b>	<b>Skupni lastni prihodki občin</b>
<b>2007</b>	1.011.980.825
<b>2008</b>	1.045.314.907
<b>2009</b>	1.041.260.279

Vir: Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe, prihodki občin in finančna izravnava, po letih.

Ko je bil v letu 2007 sprejet ZFO-1, so skupni prihodki občin naraščali, v letu 2008 je bil sprejet ZFO-1A in njegove posledice lahko opazimo v letu 2009, vidimo lahko zmanjševanje skupnih prihodkov občin. Leta 2007 so skupne prihodke občin predstavljali: glavarina, ki je znašala 885.980.825 EUR, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, v nadaljevanju NUSZ, ki je znašal 74.631.515 EUR, in davčni prihodki občin, ki so znašali 52.163.585 EUR.

V letu 2008 lahko opazimo veliko povečanje skupnih lastnih stroškov, ki so znašali kar 1.045.314.907 EUR, od tega je glavarina znašala 927.718.118 EUR, NUSZ 69.222.792 EUR in davčni prihodki občin 48.373.997. To sta bili leti, ko je bil v veljavi ZFO-1, uveden je bil sistem glavarine, ki jo v naslednjem letu zamenja dohodnina. Kot lahko iz navedenega razberemo, je delež glavarine naraščal, delež NUSZ in davčnih prihodkov občin pa padal.

Leta 2009 opazimo zmanjšanje skupnih prihodkov občine. V veljavi je novi zakon ZFO-1A, glavarina je odstranjena, v uporabi je dohodnina. Tako dohodnina znaša kar 1.023.027.564 EUR vseh prihodkov občine, davčni prihodki občine pa še samo 18.232.715 EUR. Kljub temu, da so skupni prihodki v letu 2009 padli, pa je delež dohodnine v letu 2009 večji, kot je bil delež glavarine v letih 2007 in 2008. Posledico zmanjšanja skupnih prihodkov moramo tako iskati drugje. Delno krivda za zmanjšanje skupnih prihodkov zagotovo tiči v zelo zmanjšanih davčnih prihodkih občin.

Novi zakon je prinesel kar nekaj sprememb in dopolnitev k prejšnjemu zakonu. Lahko bi rekli, da je ZFO-A izboljšana različica ZFO-1, ki je prilagojena današnjemu času. Veliko pa bo še zagotovo potrebno narediti na področju financiranja. Moje mnenje je, da se še vedno premalo črpa sredstva, ki so na voljo iz sredstev skladov iz Evropske unije. Menim, da bi si občine še vedno morale zagotavljati veliko več lastnih virov, saj bi jim le-to omogočilo še večji razvoj v skladu z nahajanjem na določenem področju Slovenije. Veliko vlogo pa bi tukaj lahko odigrale pokrajine, ki pa jih Slovenija za-enkrat še nima. Pokrajine bi bile vmesna stopnja med državo in občinami, prav gotovo bi se lažje samo-financirale, kot naj bi se to občine. Ker bi pokrajine bile večje od občin in bi tudi zavzele Slovenijo po posameznih naravnih regijah, bi lahko namenjale zbrana sredstva v razvoj posamezne pokrajine, tako bi se tudi viri financiranja lažje pobirali, saj bi se točno vedelo, za katere namene gredo in za razvoj katere posamezne pokrajine.

## **5 PRIMERJAVA FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI V SLOVENIJI Z NEMČIJO**

V tem delu diplomskega dela bom predstavila primerjavo med financiranjem občin v Sloveniji in Nemčiji. Za primerjavo Slovenije z Nemčijo sem si le-to izbrala zaradi različnih razlogov. Prvič, ker je Nemčija država z največ prebivalci v Evropski uniji, ker je Nemčija izredno velika gospodarska sila, gledano globalno in ne le na področju Evropske unije in ker je njen razvoj bil pomemben ter je vplival na razvoj Evrope kot take. Poskušala bom predstaviti organizacijo, način financiranja lokalne samouprave v Nemčiji in posamezne morebitne predloge za izboljšanje financiranja v Sloveniji.

### **5.1 ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V NEMČIJI**

V Nemčiji imajo precej zapleteno lokalno samoupravo, ker je razdeljena na 16 zveznih dežel in vsaka od teh dežel ima nekatere zakonske posebnosti glede lokalne samouprave. Nemčija se deli na dežele, okraje in občine. Slednje se štejejo za del dežel. Lokalna samouprava v Zvezni Republiki Nemčiji, v nadaljevanju ZRN, zagotovljena v 28. členu Temeljnega zakona ZRN (ustava). V deželah, okrajih in občinah morajo imeti prebivalci predstavnike, ki so izvoljeni na splošnih, neposrednih, svobodnih, enakih in tajnih volitvah. V okrajih in občinah, kjer so državljani EU, imajo ti enako volilno pravico kot Nemci (po Vlaju, 2006, str. 252-254).

Okraj predstavlja širšo samoupravno skupnost, okraj je dvoživka, je samoupravna lokalna skupnost – samoupravni okraj; obenem pa je območje okraja tudi deželna (državna) teritorialna enota, ki predstavlja prvo stopnjo državne upravne splošne pristojnosti (upravni okraj) (Šmidovnik, 1995, str. 51).

Nemška lokalna samouprava izhaja iz občine, ki po načelu subsidiarnosti opravlja vse tiste naloge, ki se najučinkoviteje opravljajo na lokalni ravni. Zadeve lokalne samouprave so zadeve znotraj pristojnosti lokalnih oblasti, ki izhajajo iz njihove glavne pristojnosti in jih lokalne oblasti izvajajo z lastno odgovornostjo. Znotraj zadev lokalne samouprave gre za prostovoljne in naložene zadeve lokalne samouprave. Pri prostovoljnih zadevah se občina odloča, če in kako jih bo izvajala, pri naloženih zadevah pa lokalna oblast nima izbire, ali jih bo izvajala, temveč odloča o načinu, po kakršnem bo to storila. Občina pa opravlja tudi vrsto nalog iz državne pristojnosti bodisi sama bodisi v zvezi še z drugimi občinami (Vlaj, 1998, str. 127-128).

Tudi v Sloveniji poznamo naloge, ki spadajo pod prostovoljne naloge, ki jih občina lahko opravlja, če jih želi. Te naloge si občina zastavi sama, v svojem delovnem načrtu in se največkrat tičejo lokalnih zadev. Tudi obvezne naloge so del nalog občin v Sloveniji, te naloge so zakonsko določene in jih občina mora opravljati. Poznamo pa tudi prenesene naloge iz države na občino, ki jih je občina dolžna opravljati, država jih prenese skupaj s sredstvi za njihovo izvajanje.



»Občinam mora biti zagotovljena pravica, da urejajo vse lokalne zadeve z lastno odgovornostjo in v skladu z zakoni. Prav tako imajo (namenska) združenja lokalnih skupnosti pravico do samouprave. Jamstvo lokalne samouprave je prav tako podlaga za lokalne finančne pristojnosti. To je pravica občin, da dobe ustrezen delež davkov, ki so uvedeni glede na gospodarsko moč lokalnih skupnosti. Odločajo tudi o njihovi višini. Lokalne skupnosti se delijo v vseh nemških zveznih deželah, razen v mestih, na občine (lokalna raven) in deželne okraje (regionalna raven). V nekaterih deželah pa obstaja še tretja raven, t. i. višja združenja občin. Za delitev pristojnosti na občine in okraje je temeljna značilnost pravica do avtonomnega upravljanja vseh lokalnih zadev, ki ne spadajo v pristojnost drugih lokalnih skupnosti. Pristojnosti občin temeljijo na načelu odgovornosti za vse javne zadeve, ki se pojavljajo v občinskem prostoru. Okraji pa imajo medobčinske dopolnjujoče in usklajevalne naloge. Okraji opravljajo vse zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin na njihovem območju, če zakon ne določi drugače. Okraj mora opravljati zadeve, ki se nanašajo na standardizirano oskrbo in pomoč njegovemu prebivalstvu. Če občina sama ne zmore opravljati določene zadeve, lahko ali mora z drugimi občinami sodelovati pri zakonitem medobčinskem sodelovanju (t. i. namenska združenja). Pristojnosti vseh ravni oblasti so jasno določene« (Vlaj, 2006, str. 252-253).

Razlika med sistemoma lokalne samouprave v Nemčiji in Sloveniji je očitna. V ZRN poznajo poleg občin še dežele in okraje. V Sloveniji bi potrebovali vsaj drugo raven, ki bi jo predstavljale pokrajine. Občina bi še vedno obdržala svoje pristojnosti, vsaj tiste, ki jih je zmožna korektno opravljati, tiste naloge, ki pa so preveč za posamezno občino, bi bile prenesene v pristojnost pokrajine. Pokrajine tako same po sebi ne bi jemale pristojnosti in naloge občin, le olajšale bi delovanje občinam in prinesle blažilno vlogo v prevelikem razkoraku med občinami in državo. Če bi v Sloveniji uvedli pokrajine, bi se Slovenija zagotovo lahko v pomenu lokalne samouprave povzdignila na višji nivo. Vse to pa za sabo potegne še ostale ugodnosti. Če bi se Slovenija, ko je postala članica EU in v času, ko je še sama država prejemnica, odločila za ustanovitev pokrajin, bi od EU prejela denarno pomoč. S tem bi si zelo olajšali prehod na dvo-nivojsko lokalno samoupravo. V Sloveniji je ustanovitev pokrajin spodletela, vendar v prihodnosti lahko pričakujemo njihovo ustanovitev.

## 5.2 FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE V NEMČIJI<sup>9</sup>

»Nemške občine imajo pravico urejati vse svoje lokalne zadeve z lastno odgovornostjo in znotraj zakonskih okvirov. Razmejitev pristojnosti je odvisna od vrste pogojev. Zvezna država sprejema zakonodajo in z njo določa naloge deželam oziroma komunam. V ZRN so stalne spremembe pri porazdelitvi pristojnosti« (Vlaj, 2006, str. 128).

Nemške zvezne dežele imajo tako status države, kar pomeni, da imajo svojo zakonodajo, parlament, vlado in celo svoj sodni sistem. Občina pa je sestavni del dežele. Da bi dežele lahko delovale neodvisno od države in da bi lahko izpolnjevale naloge, dodeljene v skladu z ustavo, potrebujejo ustrezna finančna sredstva. Zvezne dežele pa imajo tako svoboden

---

<sup>9</sup> The Federal Financial Equalisation System in Germany.

in neodvisen nadzor nad temi viri. Dežele samostojno pobirajo določene davke, kot so na primer: davek na motorna vozila, premoženje, dediščine, pivo, davek od prometa nepremičnin in iger na srečo.

»Nemška komunalna politika in njeni nosilci so osredotočeni na reševanje konkretnih komunalnih vprašanj, kot so javne službe, gradnja lokalnih cest in urejanje prometa na njih, požarna varnost, oskrba s pitno vodo, plinom in elektriko, zagotavljanje stanovanj, čistilne naprave in sploh ravnanje z odpadki, obnova kulturnih in zgodovinskih spomenikov, varstvo okolja, raba prostora, objekti in naprave za prostočasne dejavnosti občanov in njihovih družin – športna in otroška igrišča, kulturna dejavnost – knjižnice, muzeji, orkestri, osnovne šole in vrtci, skrb za ostarele idr. Največji problem občin v Nemčiji so brezposelni prebivalci. Ti dve leti prejemajo nadomestilo zveze za brezposelnost, nato pa socialno pomoč občine. Občina pa je pristojna tudi za brezdomce. Dejavnosti občine se financirajo iz sredstev občanov in iz proračuna občine« (Vlaj, 2006, str. 128).

Nemška ustavna ureditev zagotavlja, da država in zvezne dežele prejemajo ustrezne ravni sredstev financiranja. Procesni predpisi v zvezi s tem so tako razdeljeni v štiri faze. Prva faza narekuje, da se vsi davčni prihodki porazdelijo v dve ravni, in sicer na raven države in na raven vseh dežel (v tem primeru občine prejemajo dodatna sredstva iz prihodkov). V tem primeru gre za vertikalno porazdelitev sredstev. V drugi fazi se davčni prihodki, ki pripadajo vsem deželam in so zbrani kot celota, razdelijo med posamezne dežele. V tej fazi gre za horizontalno porazdelitev sredstev. V tretji fazi se začne izenačevanje med revnimi in bogatimi deželami. Gre za finančno izravnavo med zveznimi deželami. V četrti fazi pa gre za to, da revne dežele prejemajo tudi sredstva od države, kot dopolnilno v obliki nepovratnih sredstev.

Viri sredstev občine so (Vlaj, 2006, str. 128):

- davki: dohodnina, zemljiški davek v celoti, davki na zabavo, npr. pivski davek, pasji davek, davek na gospodarsko dejavnost (najpomembnejši vir za občino – stopnjo določi občina, ki s tem privablja ali pa ne podjetja; osnova je kapital, obdavči pa se tudi donos podjetja);
- pristojbina (za konkretne storitve) – za kanalizacijo, grobove, odvoz smeti, čiščenje cest idr.;
- prispevki (za splošne storitve): cestna dela, razsvetljava idr.;
- dotacije zveze in dežele: za gradnjo določenih stavb (šole muzeji, objekti za kulturne in športne dejavnosti idr.);
- prihodki od občinskega premoženja in komunalnih podjetij.

Največji prihodek občin so davki. Občine same pobirajo lastne davke, ki so: davek na premoženje, davek na podjetja (stavb in dobička), nekatere trošarine, davek na živali in drugo. Ko gre za določanje davčnih stopenj, so občine precej samostojne. Del teh davkov pa občine odvajajo višjim ravnem lokalne samouprave. Zaradi velikega števila olajšav so ti prihodki precej nestabilni in močno odvisni od uspešnosti poslovanja podjetij, ki delujejo v občini.

Dohodnina, davek od dobička in DDV so delitveni davki in se delijo med zvezne dežele in države, en del le-teh pa pripada tudi občinam. Delitvena razmerja med državo, deželno in občinami so natančno določena, in sicer polovico prihodkov od davka od dobička dobi država, polovico pa dežela. 56 % DDV-ja dobi država, 44 % pa dežela. Dohodnina se deli tako, da 42,5 % pripada državi, enak delež 42,5 % pripada deželi in 15 % občini. Dežele pa morajo dobljeni davek od dobička in DDV razdeliti tudi občinam, vendar lahko višino teh deležev določijo same. Po navadi pripada občinam približno okoli 2 % DDV-ja.

Takse in pristojbine zavzemajo manjši delež od davčnih prihodkov, vendar pa dežele in občine s temi plačili skoraj v celoti poravnajo stroške osnovnih lokalnih javnih storitev. Takse so tako uvedene za skoraj vse javne storitve.

Za lažjo predstavo o tem, kakšno je stanje financiranja občin v Nemčiji, bom naredila pregled finančnega stanja občin v Brandenburg, ki je ena izmed dežel v Nemčiji. V Tabeli 6 bom predstavila prihodke in odhodke občin v Brandenburg od leta 2004 do 2008.

**Tabela 6: Dohodki in prihodki občin v Brandenburg**

<b>Leto</b>	<b>Prihodki v mio. EUR</b>	<b>Odhodki v mio. EUR</b>	<b>Razlika med prihodki in odhodki v mio. EUR</b>
<b>2004</b>	4.729	4.970	-214
<b>2005</b>	5.315	5.221	94
<b>2006</b>	5.479	5.419	60
<b>2007</b>	5.762	5.482	280
<b>2008</b>	6.231	5.714	517

Vir: Ministerium der Finanzen; Brandenburg.

Iz Tabele 6 lahko vidimo, da so občine v Brandenburg v letu 2004 delale z izgubo. Vse od leta 2005 dalje pa so prihodki občin večji kot odhodki. Pozitivna razlika med odhodki in prihodki se iz leta v leto povečuje. Le v letu 2006 se je razlika med prihodki in odhodki zmanjšala glede na preteklo leto, čeprav je bila ta razlika še vedno v prid prihodkom. Iz leta 2007 na leto 2008 pa se je pozitivna razlika med prihodki in odhodki povečala skoraj za polovico.

V Tabeli 7 bom predstavila prihodke občin v Brandenburg od leta 2004 do 2008. Prikazala bom, iz česa so prihodki sestavljeni in kakšen delež posamezni finančni vir doprinese k skupnim dohodkom.

**Tabela 7: Prihodki občin v Brandenburg**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Davčni prihodki v mio. EUR</b>	848	996	1.042	1.249	1.467
<b>Prihodki od gospodarstva v mio. EUR</b>	218	216	221	228	238
<b>Prihodki od države v mio. EUR</b>	1.944	2.403	2.509	2.540	2.843
<b>Prihodki od dežele v mio. EUR</b>	11	9	3	3	8
<b>Prihodki od pristojbin v mio. EUR</b>	530	547	546	535	536
<b>Sredstva od naložb v mio. EUR</b>	619	683	639	664	627
<b>Prihodki od nepremičnin v mio. EUR</b>	138	112	134	152	111
<b>Drugi prihodki v mio. EUR</b>	421	349	385	391	401
<b>Prihodki skupaj v mio. EUR</b>	<b>4.729</b>	<b>5.315</b>	<b>5.479</b>	<b>5.762</b>	<b>6.231</b>

Vir: Ministerium der Finanzen; Brandenburg.

V Tabeli 7 lahko vidimo vse finančne vire občin v Brandenburg. Predstavitev finančnih virov je narejena za obdobje od leta 2004 do 2008. Finančne vire občin predstavljajo davčni prihodki, prihodki od gospodarstva, sredstva od države in dežele, prihodki od pristojbin, sredstva od naložb, prihodki od nepremičnin in drugi prihodki. V tabeli lahko razberemo, da največji finančni vir občin predstavljajo prihodki oziroma sredstva, ki jih občine dobijo od države, najmanj sredstev pa občine dobijo od dežel. Finančni viri, ki jih občine prejemajo od države se iz leta v leto povečujejo, viri od dežel pa nihajo. Velik finančni vir občin predstavljajo pobrani davki, njihova višina se iz leta v leto povečuje. Velik delež finančnih virov doprinesejo tudi sredstva od naložb in prihodki od pristojbin. Po pridobljenih podatkih vidimo, da se struktura finančnih virov občin v Nemčiji nekoliko razlikuje od naše. Občine v Nemčiji pridobivajo tudi nekatere finančne vire, ki jih slovenske občine ne poznajo. Razlika pa je tudi v velikosti prihodkov, ki jih imajo občine v Nemčiji in velikostjo prihodkov občin v Sloveniji.

### 5.3 PRIMERJAVA NEMČIJE S SLOVENIJO IN PREDLOGI ZA SLOVENIJO NA PODLAGI NEMŠKE LOKALNE SAMOUPRAVE<sup>10</sup>

Razlike med organizacijo lokalne samouprave v Sloveniji in organizacijo lokalne samouprave v Nemčiji so kar precejšnje. Nemčija se deli na dežele, okraje in občine, kar je očitna razlika v primerjavi s Slovenijo. Naloge se tako lahko delijo med tri ravni in se rešujejo na tisti ravni, na kateri se da posamezno nalogo najboljše urediti. To je precejšnja prednost pred Slovenijo, v tem pogledu bi si Slovenija lahko omislila drugo raven lokalne samouprave, to raven bi predstavljale pokrajine. Tako bi se lahko tudi v Sloveniji začelo racionalnejše in bližje ljudem opravljati določene naloge. Problem v Sloveniji je, da je med državo in občino prevelik razmik in je skoraj nemogoče racionalno določati posamezne naloge bodisi v pristojnost občine bodisi v pristojnost države.

Tako v ZRN kot v Sloveniji občine samostojno urejajo lokalne zadeve in samostojno razpolagajo s svojim premoženjem. V obeh državah poznamo naloge, ki si jih občina lahko določi sama, to so prostovoljne naloge oziroma lokalne zadeve lokalnega pomena, ki zadevajo prebivalce določenega območja, se pravi določene občine. Te naloge si občina zastavi sama, ponavadi skupaj z interesi prebivalcev v občini. Drugi tip nalog so naloge, ki so zakonsko določene in jih občina mora opraviti. To so obvezne naloge, ki jih je občina dolžna opravljati, lahko si le izbere najracionalnejši način za izvedbo le-teh. V Sloveniji pa poznamo tudi naloge, ki so na občine prenesene iz države. Te naloge je občina dolžna opravljati pa zakonu in ustavi, država pa mora za opravljanje le-teh zagotoviti finančna sredstva. Pri prenesenih nalogah pride v Nemčiji do razlike v primerjavi s Slovenijo, kajti v Nemčiji se naloge prenašajo na občino iz dežel, lahko pa tudi iz okrajev. Tudi v Sloveniji bi se, če bi bile ustanovljene pokrajine, prenašale določene naloge iz pokrajin na občine. To bi bile tiste naloge, ki bi jih občine lahko reševale racionalneje in bližje ljudem kot pokrajine, prav tako pa bi se določene naloge prenesle iz občin na pokrajine, to bi bile pa naloge, ki so preobsežne za reševanje na lokalni ravni občin.

Največji prihodek lokalnih oblasti v ZRN so davki. Lastni davki, ki jih pobirajo občine, so: davek od premoženja (obdavčuje zemljišča in stavbe) in davek na podjetja (gre za obdavčenje stavb in dobička, pri čemer so določene številne olajšave), trošarine, davek na živali idr. Vrednost od davka na podjetja se določa na tri leta, ker pa ta davek obsega številne olajšave, so prihodki od tega finančnega vira precej nestabilni. Tudi v Sloveniji največji prihodek občin predstavljajo davki, med davčnimi viri pa je najpomembnejši vir dohodnina. Slovenske občine ne poznajo davka na podjetja, ki v Nemčiji klub nestabilnosti predstavlja finančen vir občin. Razlika je tudi v tem, da je v Sloveniji dohodnina najpomembnejši vir dohodka občin, v Nemčiji pa dohodnina predstavlja le del dohodka občin. Res je, da je dohodnina kot vir občin zelo pomembna tudi v Nemčiji, vendar pa se občine v Nemčiji preživljajo še z drugimi vrstami davkov, ki ji dajo sredstva za delovanje. V Sloveniji pa je teh dodatnih sredstev, ki bi si jih lahko občine pridobivale same, premalo. Pomembna razlika med Nemčijo in Slovenijo je tudi to, da v Nemčiji tako občine kot dežele pobirajo takse in pristojbine, tega je v Sloveniji zelo malo. In kljub temu, da takse

---

<sup>10</sup> Council of Europe. (1999) Structure and operation of local and regional democracy; Germany.

in pristojbine predstavljajo manjši delež od davčnih prihodkov, omogočajo deželam in občinam, da s tem skoraj v celoti poravnajo stroške osnovnih lokalnih javnih zadev. To bi bilo koristno tudi za Slovenijo, da bi si omislila sistem pobiranja taks in pristojbin na več področjih. To bi lahko postal tudi v Sloveniji pomemben vir financiranja občin. Ko gre za določanje davčnih stopenj, so občine v ZRN kar precej samostojne. Kljub temu, da pa občine samostojno določajo svoje lokalne davke, pa se del le-teh odvede višjim ravnem oblasti. Delitvena razmerja davkov med državo, deželo in občinami so natančno določena. Davki, ki se delijo med vse ravni, so: dohodnina, davek od dobička pravnih oseb in DDV.

Večino transferjev lokalne ravni pridobivajo na osnovi finančne izravnave. To velja tako za dežele kot za občine. Transferji, ki jih prejema občine, so povezani s finančno izravnavo, le-te pa občine prejema od dežel in ne od države, kot je to značilno za Slovenijo. Slovenija prav tako pozna finančno izravnavo, ki je pomemben del financiranja občin, saj omogoča večini občin, ki ne more financirati svoje primerne porabe, njeno delovanje. Dodeljevanje transferjev v ZRN je po posameznih občinah različno, saj so transferji po posameznih deželah različni. Vsaka dežela ima svoja merila pri dodeljevanju sredstev. Dežele pri dodeljevanju sredstev upoštevajo fiskalni položaj občin in stroške za izvajanje javnih storitev. Pomemben podatek pa je tudi, da dežele ne upoštevajo samo pobranih prihodkov, ampak tudi ocenijo, koliko davčnih prihodkov bi bila občina sposobna pobrati. Tudi v Sloveniji večino transferjev občine pridobivajo na osnovi finančne izravnave. V Sloveniji se finančna izravnava dodeli občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, takrat se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo in prihodki. Izračun primerne porabe za celotno Slovenijo poteka po enaki enačbi. Lahko pa bi si Slovenija omislila, da bi država oziroma v prihodnosti pokrajine, da ne bi upoštevali samo pobranih prihodkov občine, ampak bi po nemškem zgledu, začeli ocenjevati koliko davčnih prihodkov bi posamezna občina bila sposobna pobrati. To bi lahko sprožilo nekakšno tekmovanje med občinami, ki bi se sčasoma začele boriti za vse boljši položaj med ostalimi občinami.

Glede zadolževanja je v Nemčiji, na ravni države, določena zgornja meja zadolževanja, ki ne sme presegati zneska investicij v lokalnem proračunu. Če se občine zadolžujejo na trgu kapitala, potrebujejo za to dovoljenje višje ravni. Tudi v Sloveniji je določena zgornja meja zadolževanja. Razlika med Slovenijo in Nemčijo pa je tudi v tem, da se lokalne ravni v Nemčiji lahko zadolžujejo tudi na tujih trgih, medtem si morajo pridobiti dovoljenje centralne banke in pri njej za čas odplačevanja dolga odpreti račun.

Pri primerjavi Slovenije z Nemčijo sem spoznala kar nekaj očitnih razlik med obema sistemoma. Največja razlika je v tem, da si lahko nemške občine po večini skoraj same zagotovijo svoj obstoj s pobranimi davki. Medtem ko je v Sloveniji ta situacija povsem drugačna, saj se večina občin še vedno zanaša na pomoč države. Tako imajo občine v Nemčiji veliko večjo avtonomnost kot občine v Sloveniji. Razlika je tudi v tem, da ima Nemčija večnivojsko lokalno samoupravo, medtem ko v Sloveniji še vedno poznamo le občine. Obstajajo pa seveda tudi druge razlike, ki pa so predvsem zato, ker ima Nemčija dežele, okraje in občine, Slovenija pa le občine in tako poteka tudi financiranje le-teh nekoliko drugače, čeprav je osnovni princip podoben.

## **6 POGLED V PRIHODNOST FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI**

Financiranje lokalnih skupnosti je pri nas še vedno razmeroma premalo napredno, da bi sledili vsem tistim najbolj razvitim državam. Na področju lokalne samouprave se odvija reforma, ki poteka že od sprejema ustave, leta 1991. Na področju financiranja lokalnih skupnosti je bilo v Sloveniji narejeno že kar nekaj. Prvi zakon, ki je urejal financiranje občin, je bil sprejet 14. 12. 1994 in začel veljati 24. 12. 1994. Ta zakon je bil do danes, ko je v veljavi novi zakon ZFO-1A, kar nekajkrat spremenjen in dopolnjen. Vse to pa nakazuje na to, da to področje še vedno ni dokončno urejeno oziroma da se to področje nenehno spreminja in dopolnjuje. Tudi v prihodnosti lahko pričakujemo spremembe na tem področju. Največje spremembe bi se zgodile, če bi se na področju Slovenije uvedle pokrajine.

### **6.1 PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE**

Nekaj predlogov za izboljšave sistema financiranja občin v Sloveniji sem omenila že v poglavju o primerjavi Nemčije s Slovenijo. V nadaljevanju bom te predloge povzela in s tem predlagala morebitne izboljšave.

Razlika med ZRN in Republiko Slovenijo se začne že v organizacijski strukturi. Nemčija se tako deli na dežele, okraje in občine, v Sloveniji pa zaenkrat poznamo samo občine. Bolj razvejana organizacijska struktura lokalne samouprave je tako boljša za samo delovanje lokalne samouprave. To je vsekakor nekaj, kar bi si Slovenija lahko v prihodnosti omislila, saj že na primeru Nemčije vidimo, da je bolj razvejana struktura v dobro celotne države. Če bi se v Sloveniji uvedle pokrajine, bi to za Slovenijo pomenilo, da se bo zmožna v prihodnosti bolje organizirati pri vseh projektih. Kajti moje mnenje je, da je občina premajhna za opravljanje določenih nalog, ki so tako rekoč regionalnega pomena. Te naloge bi lahko opravljale pokrajine. Država pa je kot centralni organ preveč nepristranska pri opravljanju določenih nalog, ki se tičejo posameznih območij oziroma regij. Z ustanovitvijo pokrajin pa bi občine kvečjemu pridobile na vplivu, ne pa, kot prevladuje mnenje, da bi jim ga zmanjšale. Pokrajine bi tako lahko pomagale občinam pri razvoju, saj je vsaka regija v Sloveniji obogatena s svojimi posebnostmi in le-te bi lahko združevale pokrajine. Pokrajine bi lahko bile to, kar so v Nemčiji dežele, vendar ne bi imele tolikšne pristojnosti, saj pri nas ne bi šlo za državo v državi, pač pa za vmesno stopnjo med državo in občinami.

Naloge občin so v primerjavi med Nemčijo in Slovenijo približno enake, je pa res, da ima Nemčija večji manevrski prostor, saj so nad občinami še okraji in dežele, ki skupaj načrtujejo razvoj občin.

Prihodki občin so tako v Sloveniji kot v Nemčiji davki, oboji imamo podobe davke, se pa posamezni davki tudi razlikujejo. Tukaj sem pričakovala večjo razliko in tudi mogoče

kakšen nasvet za Slovenijo, ampak po predelani literaturi sem spoznala, da tudi občine v Nemčiji večinoma živijo od finančne izravnave. Razlika je le v tem, da finančno izravnavo nudijo občinam v Nemčiji posamezne dežele, v Sloveniji pa finančno izravnavo nudi država. Razlika pri finančni izravnavi v Nemčiji, ki se mi je zdela pomembna in zanimiva, je, da dežele v Nemčiji ne upoštevajo samo pobranih prihodkov, ampak tudi ocenijo, koliko davčnih prihodkov bi bila občina sposobna pobrati. To bi v Slovenijo zagotovo prineslo določeno stopnjo tekmovalnosti med občinami. To nalogo pa bi bilo najprimerneje, da bi opravljale pokrajine, ki bi bile nedvomno bližje občinam, kot jim je država. Pokrajine bi lažje ocenile stanje posameznih občin in bi na podlagi tega lažje dodeljevale finančne izravnave za posamezne občine in v višini, ki si jo posamezna občina zasluži.

Glede na ugotovljena dejstva in pridobljeno znanje bi lahko rekla, da je najboljši predlog za izboljšavo lokalne samouprave in s tem tudi financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji ustanovitev pokrajin. Kot sem spoznala s primera Nemčije, ki predstavlja državo z večnivojsko lokalno samoupravo, je vloga večnivojske lokalne samouprave zelo učinkovita. Kljub temu, da je Slovenija veliko manjša od Nemčije in bi marsikdo rekel, da Nemčija potrebuje to večnivojsko lokalno samoupravo, ravno s tega vidika, ker je velika država, se s tem ne strinjam. Slovenija ne spada med velike države, je pa vsekakor delitev na državo in občine neprimerna tudi za tako majhno državo, kot je Slovenija. Nemčija kot predstavnica velike države se tako deli še na dežele, okraje in občine. Slovenijo bi v tem primeru lahko primerjali z nemškimi deželami, ki pa se, kot smo spoznali, nadalje še naprej delijo na okraje in občine. Tako bi tudi Slovenija potrebovala vmesno stopnjo med državo in občino in to bi bile pokrajine. To je še en dokaz, da je regionalizacija v Sloveniji potrebna. V Nemčiji poteka sodelovanje med vsemi ravni (državo, deželami, okraji in občinami) in vse ravni imajo določene zakonske okvirje, v okviru katerih lahko delujejo kot samostojne enote. Na ta način sodelovanje med več ravni doprinese tudi k racionalnejšemu financiranju posameznih ravni. Vsaki ravni pa je priznana tudi samostojnost delovanja na določenem področju, seveda v okvirju pristojnosti, ki jih posamezne ravni dobijo s pooblastili iz zakonov.

Pri nas velik problem poleg tega, da še nimamo ustanovljenih pokrajin, predstavlja tudi nezadostnost občin. Preveč občin se preživlja s sredstvi, ki jih dobijo od države. Občine bi morale biti samo sebi zadostne in bi si same morale zagotavljati svoj obstoj in svoje vsaj najnujnejše delovanje. Veliko ljudi se je že ukvarjalo s proučevanjem problema občin, ki se ne morejo preživljati brez pomoči države. Ni pa še uspelo nikomur iznajti formule, ki bi prisilila oziroma omogočila občinam, da bi začele delovati bolj samostojno in da bi začele same sebe preživljati brez pomoči države. Seveda pa niso za vse skupaj krive samo občine. Del krivde nosi tudi država, saj s svojimi zakoni dejansko občinam daje možnost, da pričakujejo sredstva od države.

Menim, da bi se dalo na tem področju največ narediti prav z uvedbo pokrajin, ki bi doprinesle na področju lokalne samouprave malo svežine. S pokrajinami bi se v Sloveniji začel nov režim in veliko lažje bi bilo vzpostaviti določene nove pogoje in rešitve, tako na področju financiranja kot na področju samega delovanja. Na področju financiranja je že



do dandanes bilo uvedenih veliko sprememb in dopolnitev, vendar nobena sprememba ni bila tako korenita, da bi posegala v drugačno delovanje in preživljanje občin. Zato menim, da je veliko lažje vpeljati spremembe na staro, že ustaljeno področje skupaj s spremembo dosedanjega režima na področju lokalne samouprave. Menim, da bi s tem, ko bi vpeljali pokrajine v našo lokalno samoupravo, lažje vpeljali drugačen, morda celo korenito drugačen način tako delovanja kot financiranja lokalne samouprave.

## 6.2 UVEDBA POKRAJIN

Čez celotno diplomsko delo omenjam ustanovitev pokrajin in njihovo blažilno vlogo, ki bi jo prinesle. V tem poglavju pa se bom dejansko posvetila pokrajinam in temu, kar je bilo v Sloveniji do današnjih dni narejeno za njihovo ustanovitev.

»Ustava Republike Slovenije med drugim zagotavlja lokalno samoupravo, ki jo prebivalci Republike Slovenije uresničujejo v občinah in drugih (širših) samoupravnih lokalnih skupnostih. Občine so temeljne enote lokalne samouprave, ki se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, kar pomeni, da širše samoupravne lokalne skupnosti delujejo na širšem teritorialnem območju, in sicer na območju, ki obsega več občin. Na tej ravni prihaja tudi do najpomembnejšega povezovanja lokalne samouprave z državno upravo. Sam proces regionalizacije Slovenije še zdaleč ni preprosta naloga. Naravno in družbeno-geografsko zelo pestro in neenotno slovensko ozemlje sicer po eni strani naravnost vodi k členitvi na pokrajine, medtem ko se po drugi strani zastavljajo mnoga vprašanja in pomisleki« (Gologranc v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 123).

»V Republiki Sloveniji se je proces regionalizacije začel že takoj po osamosvojitvi, vendar je bila pozornost sprva usmerjena izključno na ožje lokalne samoupravne skupnosti. Skupaj s pripravami na ustanovitev novih občin so se tudi začele priprave na ustanovitev pokrajin« (Haček v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 91).

»V unitarni državi, kakršna je tudi Slovenija, predstavlja regionalizacija pravzaprav način, kako poiskati vmesno stopnjo med osrednjo ravno in lokalno samoupravo oziroma občinami. Potrebno je omeniti, da je v Sloveniji razprava o regionalizaciji povezana tudi z uresničevanjem načela subsidiarnosti« (Haček v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 89).

»Razloge za oblikovanje širše ravni lokalne samouprave v Sloveniji lahko razdelimo na notranje in zunanje. Kot najpomembnejši notranji razlog se navaja predvsem nujnost uvedbe pokrajin zaradi notranjih razvojnih problemov in uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma procesa decentralizacije. V strokovnih razpravah o ustavnih spremembah pa se pogosteje kot notranji navajajo zunanji razlogi. Slednje lahko strnemo v ugotovitev, da so pokrajine v Republiki Sloveniji potrebne tudi zaradi primerljivosti z drugimi članicami Evropske unije ter možnosti prenosa sredstev za skladnejši regionalni razvoj« (Haček v: Brezovšek in Haček (ur.), 2005, str. 94).

Razlogov za regionalizacijo v Sloveniji je več, izpostavila bom le nekaj najbolj očitnih. Pokrajine že tako obstajajo v slovenskem prostoru kot naravne skupnosti oziroma regije. Slovenija je zelo raznolika država, vsaka naravna pokrajina (Štajerska, Primorska, Notranjska,...) ima svoje številne posebnosti, ki bi se lahko bolje obvladovale in reševale na regionalni ravni. Vse bolj se kaže tudi prepad med razdrobljenimi in nemočnimi občinami in državnim centrom, zato je vsekakor potrebna vmesna stopnja. Eden izmed razlogov bi bil vsekakor tudi lažje črpanje evropskih razvojnih sredstev iz strukturnih skladov. Regionalizacija je pomembna tudi iz tega vidika, da se začnejo zmanjševati razvojne razlike med ljubljansko in drugimi regijami. Pokrajine bi tudi prinesle večjo iniciativnost in odgovornost za lastni razvoj in za reševanje problemov na regionalni ravni (po Vlaju, 2006, str. 21-24).

»Pri nas se za širšo samoupravno lokalno skupnost pogosto uporablja pojem regije in pokrajine. V bistvu gre za njuno izenačenje. Govorimo o regionalizaciji Slovenije in pri tem mislimo na vzpostavitev pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Pokrajina je posebna vrsta lokalne skupnosti z vsemi atributi avtonomije – podobno kot občina. Tudi v Sloveniji naj bi izvajali lokalno samoupravo na dveh ravneh, v občinah in pokrajinah, tako kot je v večini evropskih držav. Glavni tok decentralizacije države bo po ustanovitvi pokrajin usmerjen na pokrajine. Pokrajina je širša samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Opravljala pa bi tudi naloge državne uprave v prostoru med državo in občinami. Pokrajine se ustanovijo na območjih, ki jih v enovite zaključene prostorske celote združujejo poselitveni infrastrukturni in naravni sistemi ter na katerih je mogoče zagotoviti enake možnosti za skladen regionalni razvoj in izvajanje razvojne politike države« (Vlaj, 2006, str. 23-24).

Sedaj pa si oglejmo spremembo ustave Republike Slovenije iz leta 2006. 27. junija 2006 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Ustavni zakon o spremembah 121.<sup>11</sup>, 140.<sup>12</sup> in 143. člena (Ur. l. RS, št. 68/2006).

S spremembo omenjenih členov ustave je bila odstranjena ovira, ki je dotlej preprečevala uvedbo širših lokalnih skupnosti – pokrajine oziroma regije. Dejansko gre za spremembe Ustave Republike Slovenije na področju lokalne samouprave, ki so pogoj za začetek procesa uvajanja pokrajin.

S spremembo 121. člena Ustave Republike Slovenije se je spremenilo to, da lahko opravljajo določene naloge državne uprave tudi lokalne skupnosti, občine in pokrajine ter na podlagi javnega pooblastila fizične in pravne osebe izven državne uprave. To omogoča dekoncentracijo in decentralizacijo državne uprave ter uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti. Pri 140. členu pa se je spremenilo to, da ni več potrebno predhodno soglasje občin za prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti, če jim ta

---

<sup>11</sup> Novi 121. člen Ustave Republike Slovenije (javno pooblastilo) se glasi: »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave«.

<sup>12</sup> V novem 140. členu Ustave Republike Slovenije se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva«.

zagotovi tudi potrebna sredstva za opravljanje teh nalog. S tem smo odpravili oviro za prenos državnih nalog v izvajanje na občine. To omogoča decentralizacijo izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in uveljavljanje načela subsidiarnosti (po Vlaju, 2006, str. 23).

Novi 143. člen Ustave Republike Slovenije, ki dejansko govori o ustanovitvi pokrajine, se glasi:

143. člen

»(pokrajina)«

»Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

S sprejetjem novega 143. člena se določa obvezna ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Zakon, s katerim se bodo ustanovile pokrajine, bo sprejemal Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem tega zakona pa bo moralo biti zagotovljeno sodelovanje občin (po Vlaju, 2006, str. 55).

Sprejete ustavne spremembe na področju lokalne samouprave bodo omogočile, da bomo tudi v Sloveniji – po dolgih letih strokovnih in političnih razprav – lahko prišli do dvonivojske lokalne samouprave, ki močno prevladuje v veliki večini evropskih držav. Slovenija je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi. Lokalna samouprava je vsebinsko in finančno pod odločilnim pokroviteljstvom države. Občine se pogosto razume zgolj kot izvrševalke državne politike in ne kot samostojne entitete, ki imajo zagotovljen položaj enakopravnih subjektov v razmerju do države. Pokrajine kot obvezna druga raven lokalne samouprave bodo zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanja načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti (Golob v: Haček, Miro (ur.), 2009, str. 131).

Predlog zakona o pokrajinah<sup>13</sup> določa, da bodo pokrajine ustanovljene hkrati na območju cele države in bodo imele isti pravni status in iste naloge v vsej državi. Prav tako bodo pokrajine opravljale lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena, ki bodo določene z zakonom. Poleg omenjenega pa Ustava Republike Slovenije tudi omogoča prenašanje izvajanja državnih nalog in način sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin z dvotretjinsko večino navzočih poslancev in ob sodelovanju občin. Osrednji

---

<sup>13</sup> Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2008) Predlog Zakona o pokrajinah.

vsebinski predloga zakona o pokrajinah sta funkcionalna in organizacijska sestavina pokrajinske samouprave, pri čemer se funkcionalna sestavina pokrajinske samouprave nanaša na naloge pokrajine, organizacijska sestavina pokrajinske samouprave pa na opredelitev organov pokrajin ter na način sprejemanja odločitev v pokrajini. Vse naloge in pristojnosti pokrajine morajo biti urejene v zakonu, saj pokrajina nima (enako kot občina) v prvem odstavku 140. člena Ustave jasno določenega kroga izvernih pristojnosti. Krog teh pristojnosti je v 143. členu Ustave določen na dva načina, in sicer: za urejanje lokalnih zadev širšega pomena se občine povezujejo v pokrajine in država v sporazumu s pokrajinami nanje prenese določene državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost. Obe skupini nalog sta trenutno bodisi lokalne naloge, torej naloge občine, ki jih le-te prenesejo na pokrajino, bodisi naloge države, ki jih država prenese v izvirno pristojnost pokrajine. V obeh primerih morajo naloge biti urejene z zakoni in le-ti morajo biti spremenjeni tako, da naloge postanejo pristojnosti pokrajine. Kot organi pokrajine so v predlogu zakona o pokrajinah (2008) predstavljeni naslednji organi: pokrajinski svet, ki bi bil najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine, sledi predsednik pokrajine, ki bi bil izvršilni organ pokrajinskega sveta, naslednji organ bi bil svet občin, bil bi posvetovalni organ pokrajinskega sveta, sestavljali bi ga župani občin z območja pokrajine. Sledi še pokrajinska uprava, ki bi opravljala upravne naloge za pokrajino (po Gologranc v: Haček, Miro (ur.), 2009, 133-135).

»V skoraj osemnajstih letih samostojnosti je Slovenija zmogla toliko interesa in politične volje, da je začela s procesom regionalizacije, znotraj katerega se je začela tudi decentralizacija. Stvari so se začele premikati v pozitivno smer, najprej s spremembo Ustave Republike Slovenije, pozneje tudi s predlogi zakonov o pokrajinah. Zakoni o pokrajinah, postopku za ustanovitev pokrajin, ustanovitvi pokrajin, pokrajinskih volitvah in financiranju pokrajin so bili sredi leta 2008 preizkusni kamen, kako stabilna je visoka stopnja političnega soglasja, dosežena ob sprejemanju ustavnih sprememb. Žal moramo ugotoviti, da prvi poskus sprejetja pokrajinske zakonodaje ni bil uspešen in se je končal s slabo obiskanim referendumom o uvedbi pokrajin in določitvi njihovih območij, kjer pa so volivci vseeno izglasovali vladni predlog razčlenitve države na 13 pokrajin (12 + 1). Medtem pa aktualna vladajoča koalicija že predlaga drugačno razčlenitev države, in sicer v razponu od tri do osem pokrajin. Pokrajine in njihovi upravno-politični organi bodo svojo vlogo in položaj zbistrili šele čez nekaj časa, ko se bo dejansko izkazala njihova (ne)ustreznost v izvajanju nalog ter bolj ali manj uspešna vloga povezovalca med organi občin in državo. Že danes pa lahko rečemo, da bodo organi pokrajin imeli precej zahtevno nalogo, saj bodo po eni strani izvajali nekatere dosedanje naloge državne uprave, po drugi strani pa bodo precejšnje breme odvzeli občinskim upravam (Golograjc v: Haček, Miro (ur.), 2009, 136).

## 7 ZAKLJUČEK

Financiranje lokalnih skupnosti je pomembno področje v celotnem sistemu delovanja naše države. Financiranje predstavlja pomemben del pri razvoju in napredku Slovenije kot države. Slovenija bo lahko konkurirala drugim evropskim državam le, če bo imela dobro razvito lokalno samoupravo. Za dobro razvito lokalno samoupravo pa je zelo pomemben ustrezen sistem financiranja.

Področje financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji je doživelo že veliko sprememb. Spreminja se že od svojih začetkov, od osamosvojitve Slovenije naprej, na tem področju smo naredili kar veliko in se še vedno trudimo, da se področje financiranja lokalnih skupnosti razvija v skladu z današnjim razvojem države in družbe nasploh. Doživeli smo že več sprememb sistema financiranja občin. Z vsakim novim zakonom smo hoteli popraviti pretekle napake. Pravna podlaga pa je odločilnega pomena, da lahko država sploh deluje, zato so tudi te spremembe zakonov zelo pomembne za nadaljnji razvoj države.

Na začetku diplomskega dela sem si postavila vprašanja, na katera sem želela dobiti odgovore tekom izdelave diplome. Na nekatera vprašanja sem dobila zadovoljive odgovore, na nekatera pa ne. V nadaljevanju bom predstavila dobljene odgovore.

Področje financiranja občin je v Sloveniji zelo dobro opredeljeno, vendar pa če primerjamo Slovenijo z Nemčijo, Slovenija še vedno krepko zaostaja za njenim razvojem. Tukaj se nahajamo že pri mojem prvem zastavljenem vprašanju: V čem se Slovenija najbolj razlikuje od Nemčije na primeru financiranja lokalnih skupnosti? Razlik med Slovenijo in Nemčijo je ogromno, na področju financiranja lokalnih skupnosti pa najbolj izstopajo naslednja: Nemčija je že organizacijsko glede na lokalno samoupravo drugače organizirana kot Slovenija. V Sloveniji poznamo le državo in občine, v Nemčiji pa imajo poleg države in občin še dežele in okraje. V Nemčiji tako poteka financiranje lokalne samouprave precej drugače, kot to poteka v Sloveniji. Razlika je tudi v tem, da si občine v Nemčiji pridobijo več finančnih sredstev, kot občine v Sloveniji, in jim to prinaša veliko večjo avtonomnost pri njihovem delovanju. V Sloveniji še se vedno večina občin zanaša na pomoč od države. Temu ni tako v Nemčiji, obstajajo dežele, ki dobijo pomoč od države in obstajajo občine, ki dobijo pomoč od dežel, se pa vsekakor ne zanašajo ne ene ne druge tako na to pomoč, kot to počnejo občine v Sloveniji.

Drugo vprašanje, na katerega sem iskala odgovor, se je glasilo: V čem je naš problem financiranja lokalnih skupnosti? Problemi financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji se nanašajo predvsem na to, da se še vedno preveč slovenskih občin zanaša na sredstva od države in se tako premalo same angažirajo za pobiranje lastnih virov. Ta situacija hkrati bremeni državo in pa občine same, ker imajo na ta račun premalo avtonomije. Potrebno bi bilo uvesti način, po katerem bi si občine veliko sredstev za financiranje pridobivale same, lahko bi uvedli davke, trošarine in prispevke, ki bi pripadali le občinam, in s katerimi

bi občine lahko prostovoljno razpolagale. Ta način imajo uveden v Nemčiji. Tudi pri nas obstajajo nekatere dajatve, ki pripadajo le občinam, je pa teh premalo in niso obvezne kot je to v Nemčiji. Problem je tudi to, da v Sloveniji še vedno nimamo ustanovljenih pokrajin, ki bi znale situacijo financiranja občin zelo omiliti.

V prejšnjem odstavku sem se že navezala na moje tretje vprašanja, ki se glasi: Ali bi pokrajine bistveno vplivale na financiranje lokalnih skupnosti? Pokrajine bi lahko bistveno vplivale na financiranje lokalnih skupnosti. Že, če pogledamo sistem financiranja v Nemčiji, bi lahko trdili, da bi bila ustanovitev pokrajin pozitivna stvar za financiranje lokalne samouprave. Ker bi pokrajine predstavljale vmesno stopnjo med državo in občino, bi lahko financiranje potekalo podobno, kot poteka v Nemčiji, med državo, deželami, ki bi jih pri nas nadomeščale pokrajine, in občinami. Vsekakor pa pri nas pokrajine ne bi predstavljale države v državi, tako kot dežele to predstavljajo v Nemčiji. Pokrajine bi veliko lažje pridobivale finančne vire, pa tudi občine bi na ta način lažje delovale.

Zadnje vprašanje, ki sem si ga zastavila, pa je bilo: Kaj se bo zgodilo v prihodnosti na področju financiranja lokalne samouprave v Sloveniji? Po mojem mnenju nas v bližnji prihodnosti v Sloveniji čaka ustanovitev pokrajin. Pokrajine so po mojem mnenju neizogibna stvar v našem razvoju. Z razvojem pokrajin pa se bo v Sloveniji na področju financiranja tako korenito spremenilo marsikaj. Verjetno bodo sredstva za financiranje lokalnih skupnosti enakomerneje porazdeljena po posameznih pokrajinah. To bo pa tako vplivalo tudi na razvoj in delovanje posameznih občin v posameznih regijah.

Dejansko je področje financiranja lokalnih skupnosti zelo delikatno področje. To področje se je in se bo tudi v prihodnje razvijalo. Moje mnenje je, da bi veliko dobrega in veliko svežine na to področje prinesle pokrajine, ki bi lažje pobirale sredstva za regionalni razvoj in tudi ljudje bi veliko raje sodelovali in prispevali za sredstva financiranja, ko bi vedeli, točno za katero področje in za kaj so sredstva namenjena. Vsi vemo, da so davki neizbežni, je pa ljudem vsekakor lažje, če si lahko vsaj približno predstavljajo, v katere namene njihovi davki gredo. Del teh sredstev bi tako posamezna pokrajina namenjala svojim občinam, del sredstev pa bi si občine lahko zagotavljale same. Pokrajine bi s svojo ustanovitvijo tako zapolnile preveliko, prazno vrzel med državo in premajhnimi občinami.

## LITERATURA

DAVEY, Kenneth (2005) A Handbook on Finance at Local and Regional Level. Brussels, Council of Europe.

GOLOGRANC, Gaja (2009) Problematika regionalizacije v slovenskem sistemu lokalne samouprave. V: HAČEK, Miro (ur.): Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

GRAFENAUER, Božo (2000) Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno-organizacijske strukture. Pravna fakulteta, Maribor.

HAČEK, Miro (2005) Decentralizacija države in regionalizacija. V BREZOVŠEK in HAČEK (ur.): Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

HAČEK, Miro (2005) Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. V: BREZOVŠEK in HAČEK (ur.): Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

MIKESELL, L. John (2007) Fiscal Administration in Local Government. V Shah, A. (ur): Local Budgeting. The World Bank, Washington. Dostopno na: [http://books.google.com/books?id=D71wOH0t5pwC&pg=PA15&dq=mikesell+fiscal+administration+in+local+government&hl=sl&ei=719QTMWgCY-54ga0-\\_2GCA&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CckQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=D71wOH0t5pwC&pg=PA15&dq=mikesell+fiscal+administration+in+local+government&hl=sl&ei=719QTMWgCY-54ga0-_2GCA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CckQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false) (julij 2010).

MILUNOVIČ, Vilma (2001) Premoženje in učinkovito financiranje občin. V VLAJ, Stane (ur.): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.

MILUNOVIČ, Vilma (2005) Financiranje slovenskih občin. V BREZOVŠEK in HAČEK(ur.): Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

MILUNOVIČ, Vilma (2009) Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju. V HAČEK, Miro (ur.): Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

ŠMIDOVNIK, Janez (1995) Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.

VIRANT, Gregor (2004) Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

VLAJ, Stane (1998) Lokalna samouprava. Občine in pokrajine. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

VLAJ, Stane (2005) Lokalna samouprava v Sloveniji: Centralizem ali decentralizacija. V: BREZOVŠEK in HAČEK (ur.): Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

VLAJ, Stane (2006) Lokalna samouprava. Teorija in praksa. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

ŽAGAR, Katarina (2004) Lokalna samouprava: organizacija in funkcija: učno gradivo za udeležence seminarja. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana.



## VIRI

Council of Europe (1999) Structure and operation of local and regional democracy; Germany. Dosegljivo na: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548889&SecMode=1&DocId=1349246&Usage=2> (20. 7. 2010).

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. RS, št. 57/1996.

Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave. Dosegljivo na: [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/izracuni\\_primerne.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni_primerne.htm) (10. 7. 2010).

Ministrstvo za finance. Tekoča gibanja v javnih financah. Bilten javnih financ. Bilance proračunov občin 1992-2010. Dostopno na: <http://www.mf.gov.si/slov/tekqib/bilten/bilten.htm> (10. 7. 2010).

Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe občin, prihodki iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2007. Dosegljivo na: [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/primerna\\_poraba\\_2007.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/primerna_poraba_2007.pdf) (5. 8. 2010).

Ministrstvo za finance. Izračuni primerne porabe občin, prihodki iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2008. Dosegljivo na: [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/primerna\\_poraba\\_2008\\_2.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/primerna_poraba_2008_2.pdf) (5. 8. 2010).

Ministrstvo za finance. Primerna poraba občin, dohodnina in finančna izravnava za leto 2009. Dosegljivo na: [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/primerna\\_poraba\\_2009\(Obcine\).pdf](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/primerna_poraba_2009(Obcine).pdf) (5. 8. 2010).

Ministerium der Finanzen; Brandenburg. Dosegljivo na: [http://www.mdf.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/GutachtenBbgFAG\\_2009.pdf](http://www.mdf.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/GutachtenBbgFAG_2009.pdf) (1. 9. 2010).

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2008) Predlog Zakona o pokrajinah. Dosegljivo na: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/pokrajine/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/) (1.9. 2010).

The Federal Financial Equalisation System in Germany. Dosegljivo na: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_4480/DE/BMF\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_V/The\\_20Federal\\_20Financial\\_20Equalisation\\_20System\\_20in\\_20Germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4480/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_V/The_20Federal_20Financial_20Equalisation_20System_20in_20Germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf) (20. 8. 2010).

Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Ur. l. RS, št. 123/2006.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1A). Ur. l. RS, št. 57/2008.

Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. l. RS, št. 79/1999 s popravki.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. l. RS, št. 72/1993 s popravki.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UBP2). Ur. l. RS, št. 94/2007.