

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Magistrsko delo**

**PREMOŽENJSKI DAVKI IN AVTONOMIJA  
FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI**

**Sandra Frešer**

**Ljubljana, junij 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**MAGISTRSKO DELO MAGISTRSKEGA ŠTUDIJSKEGA PROGRAMA UPRAVA  
II. STOPNJA**

**PREMOŽENJSKI DAVKI IN AVTONOMIJA FINANCIRANJA  
LOKALNIH SKUPNOSTI**

Študent: Sandra Frešer

Vpisna št.: 04034906

Mentorica: dr. Maja Klun, docentka

Ljubljana, junij 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA IN NAVEDBA LEKTORJA**

Podpisana Sandra Frešer, študentka Magistrskega študijskega programa Uprava II. Stopnja, z vpisno številko 04034906, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: Premoženski davki in avtonomija financiranja lokalnih skupnosti.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, 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,
- se pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala 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 katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- 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 magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«

Magistrsko delo je lektorirala: Majda Wozniak, prof. slov. in rus. jezika.

Ljubljana, 2. 5. 2011

Sandra Frešer

## POVZETEK

Predmet magistrskega dela je obravnava finančne avtonomije slovenskih občin in vpliv premoženjskih davkov na finančno avtonomijo. V nalogi želim potrditi naslednje hipoteze:

1. Slovenske občine so imele v predhodnem sistemu financiranja občin nizko stopnjo finančne avtonomije.
2. Premoženjski davki so pomemben vir finančnih sredstev

Delo je razdeljeno na več sklopov. Prvi sklop je razdelitev premoženjskih davkov. V njem je pojasnjeno, kaj so premoženjski davki, klasifikacija premoženjskih davkov, razlike med davkom na premoženje in davkom na nepremičnine ter vrednotenje nepremičnin. Sledi sklop, ki predstavlja obdavčitev premoženja v nekaterih državah članicah EU. Tretji sklop je teoretična primerjava med sistemom financiranja občin v Republiki Sloveniji po ZFO in ZFO-1, nato sledi predstavitev premoženjskih davkov v Republiki Sloveniji po veljavni zakonodaji. Peti in šesti sta osrednja sklopa magistrskega dela, ki obravnavata pomen premoženjskih davkov za financiranje lokalne samouprave, podkrepjen s statistično analizo, ki je pokazala, da so slovenske občine z ZFO-1 dobile večjo avtonomijo financiranja, da pa premoženjski davki nimajo vidnega mesta v strukturi finančnih virov občin.

KLJUČNE BESEDE: lokalna samouprava, finančna avtonomija, premoženjski davki

## **SUMMARY**

Property taxes and the autonomy of financing local communities

The subject of this master's thesis is a discussion on financial autonomy of Slovenian communities and the influence of property tax on financial autonomy. In this composition I want to confirm next suppositions:

1. In the former system of community financing the Slovene communities had a low level of financial autonomy.
2. Property taxes are an important source of financial resources.

The thesis is divided in multiple sets. The first set is a division of property taxes in which is presented, what are property taxes, classification of property taxes, distinctions between tax on property and tax on real property, and the evaluation of real property. The next set presents the imposition of tax on property in some member states of EU. The third set is a theoretical comparison between the system of community financing in the Republic of Slovenia under ZFO and ZFO-1, followed by the presentation of property taxes under applicable law in the Republic of Slovenia. The fifth and the sixth are the main sets of this master's thesis, they namely present the meaning of property taxes on local self-government's financing substantiated with statistical analysis, which showed, that Slovene communities under ZFO-1 gained a greater financing autonomy, and that property taxes do not have a visible spot in the structure of community's financial resources.

**KEY WORDS:** local self-government, financial autonomy, property taxes

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA IN NAVEDBA LEKTORJA	ii
POVZETEK .....	iii
SUMMARY .....	iv
KAZALO .....	v
SEZNAM SLIK .....	viii
1. UVOD.....	1
PROBLEM, PREDMET IN HIPOTEZA RAZISKOVANJA.....	1
METODOLOGIJA.....	3
NAMEN IN CILJ RAZISKOVANJA.....	3
OCENA DOSEDANJIH RAZISKOVANJ.....	4
STRUKTURA ANALIZE.....	4
OMEJITVE RAZISKAVE.....	4
2. RAZVRSTITEV PREMOŽENJSKIH DAVKOV.....	6
2.1. RAZVOJ PREMOŽENJSKIH DAVKOV.....	6
2.2. PREMOŽENJE KOT DAVČNI VIR .....	7
2.3. KRITERIJI ZA DELITEV PREMOŽENJSKIH DAVKOV.....	7
2.4. VRSTE PREMOŽENJSKIH DAVKOV PO KLASIFIKACIJI OECD .....	9
2.5. RAZLIKA MED DAVKOM NA PREMOŽENJE IN DAVKOM NA NEPREMIČNINE .....	10
2.6. VREDNOTENJE NEPREMIČNIN .....	14
3. OBDAVČITEV PREMOŽENJA V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU .....	17
3.1. OBDAVČITEV NEPREMIČNEGA PREMOŽENJA V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU .....	17
3.2. POMEN PREMOŽENJSKIH DAVKOV V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU .....	19
4. UREDITEV FINANCIRANJA OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	21

<b>4.1. ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI IN ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN.....</b>	<b>24</b>
4.1.1. Ministrstvo za finance in njegova vloga .....	25
4.1.2. Občina .....	26
<b>4.2. PREDHODNI SISTEM FINANCIRANJA OBČIN .....</b>	<b>28</b>
<b>4.3. SISTEM FINANCIRANJA OBČIN PO ZAKONU O FINANCIRANJU OBČIN (ZFO-1).....</b>	<b>31</b>
<b>4.4. PRIMERJAVA IN OCENA STANJA .....</b>	<b>41</b>
<b>5. PREMOŽENJSKI DAVKI V SLOVENIJI.....</b>	<b>51</b>
<b>5.1. NAJPOMEMBNEJŠI PREMOŽENJSKI DAVKI V SLOVENIJI PO VELJAVNI ZAKONODAJI.....</b>	<b>51</b>
5.1.1. Davek od premoženja .....	52
5.1.2. Davek na vodna plovila .....	55
5.1.3. Davek na dediščine in darila.....	58
5.1.4. Davek na promet nepremičnin .....	62
5.1.5. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ).....	64
<b>5.2. DAVČNA REFORMA .....</b>	<b>67</b>
<b>6. POMEN PREMOŽENJSKIH DAVKOV ZA FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b>	<b>69</b>
<b>7. POMEN PREMOŽENJSKIH DAVKOV ZA FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE – STATISTIČNA ANALIZA .....</b>	<b>72</b>
<b>8. OCENA OPRAVLJENEGA DELA .....</b>	<b>85</b>
8.1. PREVERITEV HIPOTEZ IN REŠITEV.....	85
8.2. OCENA UPORABNOSTI REZULTATOV (PRISPEVEK K STROKI) .....	86
<b>9. ZAKLJUČEK.....</b>	<b>88</b>
<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>89</b>
<b>PRILOGE.....</b>	<b>93</b>



## SEZNAM TABEL

Tabela 1: Pregled davka na nepremičnine v nekaterih državah članicah EU .....	18
Tabela 2: Prihodki premoženjskih davkov v nekaterih državah članicah EU v letu 2007 .	19
Tabela 3: Izračun primerne porabe za leto 2008 za nekatere podravske občine .....	33
Tabela 4: Izračun glavarine za leto 2008 za nekatere podravske občine .....	36
Tabela 5: Izračun finančne izravnave za nekatere podravske občine za leto 2008 .....	38
Tabela 6: Indeks razvitosti podravske občine .....	40
Tabela 7: Skupni prihodki podravske občine za leto 2010 .....	49
Tabela 8, a, b, c: Lestvica za odmero davka od premoženja za leto 2009 .....	53
Tabela 9: Lestvica za odmero davka za vodna plovila .....	57
Tabela 10a: II. dedni red (starši, bratje, sestre in njihovi potomci) .....	61
Tabela 10b: III. dedni red (dedi in babice) .....	61
Tabela 10c: Vse druge osebe .....	62
Tabela 11: Izdatki sektorja država v milijonih EUR .....	73
Tabela 12: Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v občinah od leta 2002 do 2008, v EUR .....	84
Tabela 13: Primerna poraba na prebivalca po podravske občine za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v EUR .....	93
Tabela 14: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2006, v EUR .....	94
Tabela 15: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2007 .....	94
Tabela 16: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2008 .....	94
Tabela 17: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2009 .....	94
Tabela 18: Prikaz deleža finančne izravnave za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v primerni porabi, v % .....	95
Tabela 19: Delež NUSZ v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 za podravske občine v % .....	95
Tabela 20: Delež davka na premoženje v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v % .....	96
Tabela 21: Delež davka na vodna plovila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v % .....	97
Tabela 22: Delež davka na dediščine in darila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v % .....	98
Tabela 23: Delež davka na promet nepremičnin v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v % .....	99

## SEZNAM SLIK

Slika 1: Delež premoženjskih davkov v celotnih davčnih prihodkih države v letu 2007 (v % BDP).....	20
Slika 2: Primerna poraba na prebivalca po podravske občine za leta 2006, 2007, 2008 in 2009.....	74
Slika 3: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2006 .....	77
Slika 4: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2007 .....	77
Slika 5: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2008 .....	78
Slika 6: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravske občine v letu 2009 .....	78
Slika 7: Prikaz deleža finančne izravnave za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v primerni porabi, v % .....	79
Slika 8: Delež NUSZ v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 za podravske občine v %.....	80
Slika 9: Delež davka na premoženje v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v % .....	81
Slika 10: Delež davka na vodna plovila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v % .....	81
Slika 11: Delež davka na dediščine in darila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %.....	82
Slika 12: Delež davka na promet nepremičnin v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %.....	82

## 1. UVOD

Od začetka osamosvajanja Slovenije ter s predružačenjem gospodarskega in družbenega ustroja je postala vzpostavitev lokalne samouprave v Sloveniji ena pomembnejših nalog parlamentarne demokracije. Odpravili smo komunalni sistem, v katerem je bila občina oblastna samoupravna skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo, izvajanje lokalnih zadev pa je bilo podrejenega pomena. Vzpostavil se je sistem lokalne samouprave, kjer je občina temeljna lokalna skupnost, ki deluje samostojno pri upravljanju z lokalnimi zadevami javnega pomena in prav tako suvereno razpolaga s svojim premoženjem. Odnos občine do države tako danes teče v smeri usmerjanja delitve pristojnosti med državo in lokalnimi ter regionalnimi skupnostmi, sledeč trendom in načelom, ki so uveljavili in se še uveljavljajo v Evropi.

Področje financiranja lokalnih skupnosti je bistveno za njihov status in stopnjo njihove dejanske avtonomije. Z njim posegamo v enega pomembnih stebrov delovanja lokalne demokracije, saj je ta le videz in ogroža bistvo vsake lokalne samouprave, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov za svoje delovanje. Avtonomija na lokalni ravni mora slediti ideji, naj ima vsak posameznik oz. družbena skupina vpliv na stvari, ki ga najbolj zadevajo in jih najlažje rešuje na nižjih ravneh oblasti, hkrati pa se s tem ne posega v splošne interese države.

Finančna in druga materialna sredstva omogočajo financiranje javnih potreb prebivalstva, kar zadeva državna in druga javnopravna telesa. Ureditev sistema javnih financ v posamezni državi je različna in odvisna predvsem od njene družbenopolitične in ekonomske ureditve. Sistem financiranja lokalne samouprave se v Sloveniji spreminja in dopolnjuje ter sledi ciljem čim večje neodvisnosti lokalnih javnih financ od države, skladno z evropskimi standardi lokalne samouprave. Prizadevanja so usmerjena v večjo finančno avtonomijo občin in hkrati krepitev občinskega finančnega menedžmenta. Cilj je vzpostavitev takšnega modela financiranja, kjer bi se izdatki lokalnih skupnosti v čim večji meri ujemali z njihovimi lastnimi prihodki z minimalno potrebo po prerazporejanju sredstev med ravnimi.

Ali na novo vzpostavljeno financiranje občin prinaša systemske spremembe, ki sledijo zastavljenim ciljem finančne avtonomije, decentralizacije, uravnoveženemu razvoju in krepitvi lokalne demokracije, bo mogoče dokončno oceniti v prihodnosti skozi daljše časovno obdobje z retrospektivno analizo dejanskega stanja (realizacije) sprejetih ciljev v preteklosti.

## PROBLEM, PREDMET IN HIPOTEZA RAZISKOVANJA

Na izbrano tematiko o finančni avtonomiji občin je bilo že veliko diskusij, vendar se tudi sedaj precej govori o tem, kar še dodatno kaže na stalno prisotnost in aktualnost v slovenskem prostoru, nazadnje z odločbo Ustavnega sodišča in posledično predvideno

novelizacijo pogojev financiranja občin ter posredno s postopki izgradnje druge ravni lokalne samouprave. Tematika je še posebej zanimiva zaradi opaznejšega predrugačenja sistema financiranja občin, saj se je v zadnjih desetih letih skozi literaturo in razne študije o potrebnih korenitejših spremembah le špekuliralo, toda z manjšimi zakonskimi modifikacijami tem času ni prišlo do bistvenih sprememb. Sedaj pa je na voljo nov sistem z izračuni Ministrstva za finance Republike Slovenije, s katerimi se lahko tudi empirično preverja, ali so bile obljube po večji avtonomiji občin izpolnjene. Resda so izračuni le predhodno obdobje z morebitnimi nihanji pri ponovnem preračunavanju, vendar je novo financiranje v fundamentih različno, zato je tudi mogoče narediti zanesljive sklepe, mi pa imamo priložnost slednje preučiti.

Naš osnovni cilj raziskave je ugotoviti, kakšno je stanje na področju finančne avtonomije slovenskih občin in kakšno vlogo imajo pri tem finančna sredstva in vira premoženjskih davkov. Zanima me, v kolikšni meri so občine same sposobne financirati (osnovne obligatorne) potrebe lokalnega prebivalstva, katerih instrumentov financiranja se pri tem poslužujejo in kako so pri tem uspešne. Zaradi specifik ekonomskih dejavnikov, družbene strukture prebivalstva, pa tudi naravnih danosti okolja občine posredujejo boljši ali slabši finančni potencial oz. neekvivalentno finančno izhodišče. Hkrati pa obstojijo enake (ali vsaj podobne) potrebe občanov, zaradi česar bi konsekventno v tej smeri morala iti porazdelitev finančnih sredstev na prebivalca pri zagotavljanju osnovnih nalog, kar bomo tudi preverjali. Razlike med občinami so seveda v določeni meri opravičljive (pravična raznolikost), vendar se je v primeru, da te postanejo prevelike, je smiselno vprašati o spremembi sistema financiranja. Pri raziskavi se bom osredotočila na podravske občine.

Interesna zadržnost v nalogi je, ali sistemski okvir nudi dovolj avtonomnosti, fleksibilnosti in pravičnosti in kakšen pomen imajo v tem sistemu premoženjski davki, kar lahko prvenstveno ugotovimo skozi samo strukturo, raznolikosti prihodkov in njihove ekonomske učinke ter zakonodaj, ki predpisuje pogoje pridobivanja virov, samostojnega odločanja lokalne skupnosti o stopnji obremenitve prebivalstva in izbire, koga vključiti med plačnike v občinsko blagajno. Če sedanji sistem financiranja ne sledi cilju večje finančne avtonomije občin, je treba ugotoviti, kateri so tisti ključni razlogi, ki botrujejo temu in zaradi aktualnosti (permanentnosti) spreminjanja zakonodaje preučiti sedanji sistem glede na to, v kolikšni meri je systemske napake predhodnega odpravil ter kakšne so nadaljnje usmeritve na tem področju.

#### **Hipoteze:**

1. Slovenske občine so imele v predhodnem sistemu financiranja občin nizko stopnjo finančne avtonomije.
2. Premoženjski davki so pomemben vir finančnih sredstev občine
3. Delež premoženjskih davkov v celotnih davčnih prihodkih Republike Slovenije ne dosega povprečja v Evropski uniji (UE27)

Finančno avtonomijo občin in vlogo premoženjskih davkov bom osvetlila z vseh relevantnih teoretičnih stališč in z aplikacijo na slovenski ravni kvantitativnega in kvalitativnega vidika ob pomoči:

- Kvantitativnega indikatorja, ki predstavlja ekonomski vidik finančne avtonomije, kot razmerje med lastnimi oziroma skupinskimi prihodki ter izračunano primerno porabo. Sporoča nam, v kolikšni meri je občina sposobna pokriti primerno porabo skozi zakonsko predpisane vire za njeno financiranje.
- Kvalitativnega indikatorja, ki predstavlja formalno-pravni vidik finančne avtonomije, kot razmerje med avtonomnimi finančnimi viri in skupnimi prihodki občine, pri čemer je kriterij avtonomnega vira suverenost občine tako pri določanju davčnih zavezancev kot tudi obremenitev in pri določanju porabe.

## **METODOLOGIJA**

Beseda metodologija označuje raziskavo, pot in način raziskave, pri čemer imamo običajno v mislih načrtno in sistematično delovanje, usmerjeno k spoznanju, k resnici. Metoda je tisti element znanosti, ki povezuje teorijo in izkustvo ter vsebuje vse postopke od teorije, preko hipotez, zbiranja in analize podatkov. Zastavljeni cilji in naloge so tista inspiracija, s katero želim priti do spoznanj in kot predpogoj uporabiti znanstvene metode preučevanja, navedene v nadaljevanju. Pri tem bom uporabila triangulacijsko metodo preučevanja, saj želim s kombinacijo kvantitativnega in kvalitativnega raziskovanja povečati veljavnost izsledkov.

Z analizo in interpretacijo primarnih virov bom vsebinsko preučila ustavo v poglavjih, ki govorijo o lokalni samoupravi, ter skladno s tem povezano zakonodajo (Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin itd.), pravilnike in druge podzakonske akte. Metode interpretacije, ki jih bom uporabila, bodo: jezikoslovna, opirajoča se na iskanje ustreznega, pomena uporabljenih besed dokumentih, logična, kjer bom poizkušala logično povezati rezultate jezikovne razlage, in primerjalna, s katero bom primerjala zakonsko ureditev prejšnjega sistema financiranja s sedanjim in pri tem vlogo premoženjskih davkov. Analizo in interpretacijo sekundarnih virov bom uporabila v začetku skozi knjige, članke, raziskovalna poročila različnih avtorjev in na koncu preko uradne statistike. Z deskriptivno analizo bom opredelila temeljne pojme, ki me bodo zanimali v analizi, s čimer bom ustvarila rdečo nit za nadgradnjo in nadaljnjo sintezo ugotovitev. Kot empirično kvantitativno metodologijo potrjevanja raziskovalne tematike bom uporabila analizo uradnih statistik, pridobljeno s strani državnih ustanov in raziskovalnih središč (Ministrstva za finance, Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Fakultete za upravo itd), kjer bom obstoječe podatke po potrebi dodatno sintetizirala. Na podlagi podatkov bo opravljena trendna raziskava, ker bom opazovala podravske občine skozi daljše časovno obdobje, s podrobnejšo paralelno raziskavo v letih 2006 in 2007, ki predstavlja prelom starega in prehod na novi sistem financiranja občin.

## **NAMEN IN CILJ RAZISKOVANJA**

Namen magistrskega dela je podrobno opredeliti in predstaviti sistem financiranja slovenskih občin po Zakonu o financiranju občin (ZFO, Ur.l. RS, št. 80/94) in po zakonu o financiranju občin -1 (ZFO-1, Ur. l. RS, št. 123/06) in s primerjavo ugotoviti v kolikšni meri so občine same sposobne financirati (osnovne obligatorne) potrebe lokalnega prebivalstva, katerih instrumentov financiranja se pri tem poslužujejo in kako so pri tem uspešne glede na sistem financiranja pred letom 2007. Glede na primerjavo med starim in novim sistemom financiranja, je namen raziskovanja ugotoviti kakšno vlogo imajo pri tem finančna sredstva iz vira premoženjskih davkov.

## **OCENA DOSEDANJIH RAZISKOVANJ**

Ker se davčna zakonodaja na tem področju v Sloveniji nenehno spreminja po mojem preučevanju v zvezi s učinki sedanje zakonodaje ni bilo opravljenih veliko raziskav. V Sloveniji smo trenutno na pragu spremembe glede obdavčitve premoženja, saj je predlog zakon o davku na nepremičnine v medresorskem usklajevanju. Predlog po vsebini, ki ga je izdalo Ministrstvo za finance ni bil sprejemljiv za lokalne skupnosti, saj so izračunale, da bi s takšno obdavčitvijo nepremičnin dobile precej manj sredstev, kot jih pa dobijo po veljavni zakonodaji.

## **STRUKTURA ANALIZE**

Delo je strukturirano v deset poglavij, kjer skozi tekst sproti (ne)posredno utemeljujem indice (ne)skladnosti z zastavljeno hipotezo. V začetku sem opredelila temeljne koncepte in pojme, razvoj in razvrstitev premoženjskih davkov, sistem obdavčitve premoženja v nekaterih državah članicah EU, ureditev financiranja občin v Republiki Sloveniji, vrste premoženjskih davkov v Republiki Sloveniji in njihov pomen za financiranje lokalne samouprave. Pri tem sem uporabila kvantitativne podatke in jih analizirala kot podporo teoretičnim ugotovitvam medtem, ko so v drugem delu prevladovali elementi analitičnega raziskovalnega procesa z analizo preteklega in sedanjega sistema financiranja lokalne samouprave predvsem na pomenu vloge premoženjskih davkov v sistemu, komparacijo obeh sistemov in statistično analizo z interpretacijo pridobljenih rezultatov. V zadnji fazi sledi navajanje razlogov o (ne)upravičenosti uveljavitve novega sistema financiranja in zaključek.

## **OMEJITVE RAZISKAVE**

Raziskava osvetljuje pomembno raziskovalno tematiko lokalne samouprave, pri čemer navkljub znanstvenemu pristopu preučevanja obstajajo teoretične, institucionalne, metodološke, subjektivne in druge omejitve, kot so:

1. različne definicije in interpretacije izbranih pojmov, pri čemer njihova krnitev rezultira v veljavnosti v specifičnih okoliščinah,
2. dostopnost podatkov in ustreznost merskih instrumentov, kjer številčnost in primernost nabora indikatorjev vpliva na veljavnost rezultatov,

3. težje preučevanje in napredovanje zaradi krajše časovne distance obstoja preučevanja področja in tudi njihove spremenljivosti ter
4. omejenost skozi raziskovalčevo subjektivno interpretacijo in njegov spoznavni proces

## 2. RAZVRSTITEV PREMOŽENJSKIH DAVKOV

### 2.1. RAZVOJ PREMOŽENJSKIH DAVKOV

Premoženjski davki sodijo med najstarejše oblike obdavčevanja. Skozi zgodovino se je davkom vedno posvečala velika pozornost. Zlasti v času izrednih razmer in gospodarskih kriz, ko redni dohodki niso zadoščali za zadovoljevanje potreb države, je tovrsten način financiranja postal še bolj izrazit. Prve oblike davkov so se pojavile v antiki, in sicer z nastankom razredne družbe in z oblikovanjem držav. Na osnovi davkov je država prihajala do sredstev, ki jih je potrebovala za kritje potreb. Pomemben vir pridobivanja premoženja so bile v tistem času tudi roparske vojne, ki so prav tako služile za polnjenje državne blagajne. Kmalu so se pojavili zametki obdavčenja zemlje po katastru. Postopoma je prišlo do uporabe premoženjskih davkov, s katerimi naj bi nadomestili izpad bogastva v državni blagajni, ki so ga prej v večjem obsegu zagotavljale osvajalske vojne. Sprva so bile obdavčene samo nepremičnine, zdaj so te predstavljale ustrezno osnovo za obdavčenje (Žibert, 1993, str. 79).

Spremembe v lastniških odnosih so se odražale tudi v različni ekonomski moči in davčni sposobnosti posameznih slojev prebivalstva. Predvsem s krepitvijo položaja vladarjev nasproti stanovom so davki pridobivali na pomenu. Postali so splošno obvezna dajatev. Premoženje, ki so ga posedovali lastniki, je moralo biti obdavčeno, saj se je na ta način financirala država oziroma vladarji. Prav tako se je iz prvih oblik obdavčenja, kar so v večini primerov bili davki na osebno premoženje, kazala potreba po davku na ostalo premoženje, s čimer bi se povečal prihodek državi, obenem pa bi zajel večjo obdavčljivo vrednost lastnikov premoženja. Zgodovinsko gledano je bila ta vrsta davka glavni vir dohodka posameznih držav, ki je bila v začetku kar splošni davek na celotno premoženje, kasneje pa se je razdelil na različne vrste premičnega in nepremičnega premoženja (Bevc, 2001, str. 5).

S povečanjem obsega javnega sektorja so države tako uvedle še dodatne davke, med drugim tudi nove davke od premoženja, ki so bili vpeljani v davčne sisteme posameznih držav proti koncu 19. in v prvi polovici 20. stoletja. S premoženjem so bile mišljene osebne premičnine in nepremičnine (zgradbe, zemljišča, zlatnina, umetniška dela), finančno premoženje (denar, vrednostni papirji) in poslovno premoženje.

Davki, ki so bili nekoč dopolnilna oblika financiranja državnih potreb, postanejo z razvojem stalni in glavni vir prihodkov sodobne države. Davki so denarna dajatev fizičnih in pravnih oseb, ki jih države in lokalne ravni pridobivajo na podlagi zakona in brez protidajatev z namenom, da zadovoljujejo kolektivne potrebe ter da gospodarsko in socialno intervenirajo (Žibert, 1993, str. 78).



## **2.2. PREMOŽENJE KOT DAVČNI VIR**

Davčni vir so sredstva, ki so lahko v obliki donosa, dohodka ali premoženja, so osnova za presojanje davčne sposobnosti posameznega davčnega zavezanca. Donos pomeni vsoto dobrin in koristi, ki izhajajo iz opravljanja gospodarskih dejavnosti in od premoženja, izražen je v naravi in denarju. Pri dohodku mislimo le na vsoto vseh čistih, denarno ovrednotenih donosov, ki pritekajo od premoženja, od gospodarskih ter negospodarskih dejavnosti. Davčni zavezanec mora torej poleg rednih dohodkov upoštevati tudi izredne dohodke, kot so dobitki od iger na srečo in nagrade. Pomemben davčni vir je tudi premoženje, ki je prvotno vedno v obliki dohodka, šele z nakupom produkcijskih sredstev in potrošnih dobrin dohodek postane premoženje (Žibert, 1993, str. 81).

Pod pojmom premoženje je torej treba razumeti denarno vrednost ekonomskih dobrin, kakršna obstaja v trenutku nastanka davčne obveznosti. Obdavčitev premoženja se v najširšem smislu nanaša na vsakršno stvar ali pravico, ki pomeni bogastvo ali premoženje. V grobem je mogoče ločiti dve kategoriji premoženja, in sicer nepremično premoženje (ang. real property) in osebno premoženje (angl. personal property). Glavna komponenta nepremičnega premoženja so zemljišča z vsemi trajnimi izboljšavami vred – npr. zgradbami. Pod premoženje se uvršča vse ostalo premoženje, ki ni nepremično in se loči na opredmeteno (angl. tangible personal property) in neopredeljeno (angl. Intangible personal property) osebno premoženje. Prvo vključuje osebne avtomobile, plovila, oprema, nakit, drugo pa vse premoženje, ki ni fizično otipljivo, kot so vrednostni papirji in denar na računu (Bell, 2003, str. 9).

Davki na premoženje se nanašajo na obdavčitev stanja, tj. bogastvo zavezancev, medtem ko davki na dohodek in porabo obdavčujejo tokove. Dejstvo pa je, da naj bi premoženjski davki dopolnjevali davke od dohodka, saj je premoženje v načelu akumulirani tok, torej neporabljen dohodek iz preteklosti. Davčna služba se namreč sprašuje ali je premoženje zavezanca »pokrito« z obdavčenimi dohodki. To pa spet ne velja v vsakem primeru, predvsem kadar gre za zapuščine, dediščine in darila, slednja postanejo predmet posebnega obdavčenja.

## **2.3. KRITERIJI ZA DELITEV PREMOŽENJSKIH DAVKOV**

Davek od premoženja je tista davčna oblika, ki ima za predmet obdavčevanja premoženje in katere davčno osnovo predstavlja vrednost tega premoženja. V teoriji je poznana delitev davkov na premoženje po različnih kriterijih. Kot najpogostejše kriterije delitve davkov na premoženje lahko navedemo sledeče (Žibert, 1993, str. 111):

- Glede na vir obdavčevanja razlikujemo realne in nominalne davke na premoženje. Pri realnih davkih na premoženje davčno osnovo predstavlja premoženje kot tako. Vendar je treba opozoriti, da se takšen način obdavčevanja uporablja le v izrednih razmerah. Tako pri realnih kot tudi pri nominalnih davkih na premoženje je davčna osnova povezana s premoženjem, toda razlika se pojavi v tem, da se v okviru nominalnih

davkov na premoženje davek plača iz naslova prihodkov, ki jih je posameznik pridobil na podlagi tega premoženja, zato v tem primeru govorimo o davku na dohodek.

- Glede na periodiko njihovega pobiranja ločimo tekoče oz. redne davke in enkratne oz. izredne davke na premoženje. Redni davki se praviloma pobirajo vsako leto, izredni davki pa le takrat, kadar to zahtevajo posebne okoliščine. Zaradi tega se enkratni davki na premoženje v teoriji tudi ne poimenujejo kot davki, temveč drugače, npr. dajatve.
- V teoriji je poznana tudi delitev na enotne (sintetične) in delne (analitične) davke na premoženje. Če gre za uporabo enotnega davka na premoženje, se obdavčuje celotno premoženje davčnega zavezanca. Pri analitičnih davkih pa gre le za obdavčevanje posameznih delov tega premoženja. V Sloveniji ne obstaja splošni (sintetični) davek na premoženje, temveč davčni zavezanci - lastniki oz. uporabniki - plačujejo delne (analitične) davke na posamezno premoženje.
- Če se davčna osnova davka na premoženje določa glede na vrednost premoženja, govorimo tako imenovanih ad valorem davkih. Če pa se davčna osnova določa s pomočjo posameznih merskih enot (npr. dolžina, prostornina motorja) govorimo o t. i. specifičnih davkih na premoženje.
- Z vidika davčnega subjekta razlikujemo davke na premoženje fizičnih oseb in davke na premoženje pravnih oseb. Pri obdavčenju premoženja pravnih oseb je izobdavčitve izvzeto premoženje države, javnih gospodarskih družb, državnih bank, javnih ustanov, političnih strank in raznih društev ter drugo premoženje pod pogojem, da ga njeni lastniki ne uporabljajo v pridobitne namene.
- Objekt obdavčevanja je lahko nepremično ali premično premoženje in pa tudi posamezne pravice. Najpogosteje so predmet obdavčitve zemljišča, stavbe (poslovne in stanovanjske) in vozila.
- Glede na namen porabe je treba ločiti med splošnimi in namenskimi davki na premoženje. Sredstva, zbrana na podlagi davkov na premoženje, so lahko prihodki proračuna in služijo za pokritje splošnih družbenih potreb, ali pa so sredstva, ki pripadejo določenim skladom in služijo za pokritje točno določenih javnih odhodkov (npr. sredstva za izgradnjo komunalne infrastrukture).
- Davek na premoženje je lahko osebni ali stvarni. Davek na premoženje fizičnih oseb spada med osebne davke, pri katerih se pri določanju davčne obremenitve upoštevajo osebne okoliščine davčnega zavezanca. Od teh okoliščin so odvisne tudi davčne oprostitve in olajšave.
  - Glede na davčne stopnje razlikujemo med proporcionalnimi in progresivnimi davki na premoženje. Pri obdavčevanju premoženja fizičnih oseb imamo praviloma opravka s progresivno davčno lestvico, medtem ko se premoženje pravnih oseb obdavčuje z uporabo proporcionalne lestvice.
  - Ločimo tudi med neto in bruto davki na premoženje. Neto davki na premoženje so za razliko od bruto davkov tisti davki, pri katerih se od davčne osnove odbijejo vsa bremena, ki so povezana s tem premoženjem.

## 2.4. VRSTE PREMOŽENJSKIH DAVKOV PO KLASIFIKACIJI OECD

Publikacije Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) razvrščajo premoženjske davke v šest skupin, ki so po posameznih podpoglavjih navedene v poglavju 4000 (angl. taxes on property) metodologije OECD, in sicer (Müller, 2003, str. 5; Rupnik, 1997, str. 53-58):

- **Periodični davki na nepremičnine** (angl. recurrent taxes on immovable property)  
V prvo skupino sodijo periodični davki na nepremičnine, s katerimi se obdavčuje uporaba ali lastništvo zemljišč in stavb. Zavezanci za plačilo tega davka so fizične in pravne osebe. Davek se odmeri letno v obliki odstotka od ocenjene vrednosti premoženja, ki lahko temelji na predvidenem dohodku od najemnine, na prodajni ceni ali kapitaliziranih donosih. Poleg tega obstaja tudi administrativni način določanja davčne osnove, s katerim lahko na podlagi fizičnih značilnosti nepremičnine (npr. lokacija, velikost) ocenimo vrednost zemljišča ali stavbe. V davčno osnovo so skoraj vedno vključene izboljšave zemljišč, le izjemoma pa tudi vrednost opreme in drugih premičnin v stavbi. Dolgovi in druge obveznosti nepremičnin pri tovrstnem davku nikoli ne zmanjšujejo davčne osnove. Zajetje posameznih vrst zemljišč in stavb v obdavčljivo osnovo je med državami popolnoma različno. Kljub temu na splošno velja, da je državna lastnina neobdavčena, vsaj delno so neobdavčena tudi kmetijska in gozdna zemljišča, javne površine, objekti infrastrukturnih in kulturnih dejavnosti, nove stanovanjske stavbe pa so deležne začasnih olajšav.  
V praksi držav EU velja, da so periodični davki na nepremičnine splošni in objektni davki. Takšna oblika davka se utemeljuje s stališča načela koristi, kar pomeni, da pobrani davki davčnih zavezancev predstavljajo plačilo za njihovo koriščenje lokalnih javnih dobrin in storitev, zato ta davek štejemo med prihodke občinskih proračunov.
- **Periodični davki na čisto premoženje** (angl. recurrent taxes on net wealth)  
Periodični davki na čisto premoženje so v svetu manj pogosta oblika obdavčenja premoženja.  
Med države, ki so v svoj davčni sistem vključile ta davek, sodijo nekatere skandinavske in beneluške države. Davčno osnovo predstavlja vrednost celotnega premoženja posameznika, ki poleg nepremičnin, kot so hiše, stanovanja, zgradbe, vključuje tudi nekatere premičnine večje posamične vrednosti, zlasti vozila, plovila, umetnine ter tisto finančno premoženje, ki ga je mogoče evidentirati, na primer depozite in vrednostne papirje. Za ugotovitev neto premoženja pa je treba od vrednosti celotnega premoženja odšteti vse njim pripadajoče dolgove in druge obveznosti. Davek se odmeri letno. Temeljni zavezanci so fizične osebe oziroma gospodinjstva.
- **Davki na zapuščine, dediščine in darila** (angl. taxes on estates, inheritances and gifts)  
Za to skupino davkov je značilno, da se pobirajo neperiodično, in sicer ob enkratnem dogodku v primeru smrti, pri darilni pogodbi, ko pride do spremembe lastništva premoženja. Pri tovrstnem obdavčenju je treba ločevati davek na zapuščino od davka na dediščino. Davek na zapuščino je davek na vrednost zapuščine kot celote, ki se lahko izvede še v času življenja donatorja in je tudi njegova obveznost. Davek na

dediščino pa se nanaša le na določen del zapuščine, ki pripada posameznemu dediču, prejemnik oziroma dedič premoženja pa je dolžan ta davek tudi plačati. Slednji davek je v državah OECD v primerjavi z davkom na zapuščino bolj pogosta oblika obdavčenja premoženja. Te davke uvrščamo med subjektne, ker bolj upoštevajo lastnosti subjekta (sorodstveno razmerje) kot pa objekt (zapuščino, dediščino, darilo).

- **Davki na finančne in kapitalske transakcije** (angl. taxes on financial and capital transactions)

Med davke na finančne in kapitalske transakcije spadajo enkratni davki na izdajo, prenos, nakup in prodajo vrednostnih papirjev ter davki na določene transakcije, kot je na primer overitev pogodb ali prodaja nepremičnin.

- **Drugi neperiodični premoženjski davki** (angl. other non-recurrent taxes on property)

Drugi neperiodični premoženjski davki zajemajo davke na čisto premoženje, ki so namenjeni za kritje izdatkov ob izrednih razmerah, kot so vojne, naravne nesreče in za redistribucijske namene (ob monetarnih reformah) ter ostale enkratne davke na premoženje, ki se plačajo ob pridobitvi gradbenega dovoljenja in v primeru, ko se z javno investicijo poveča vrednost premoženja. Deleži in pomen premoženjskih davkov so podrobneje predstavljeni v poglavju 3.2.

## **2.5. RAZLIKA MED DAVKOM NA PREMOŽENJE IN DAVKOM NA NEPREMIČNINE**

Vsebinsko razlikovanje med premoženjskim davkom in davkom na nepremičnine je ključnega pomena pri izvajanju mednarodnih primerjav. V anglosaksonskem prostoru (ZDA, Kanada, Velika Britanija, Avstralija), pa tudi na Japonskem, premoženjski davek zajema tako davek na zemljišča in zgradbe kot tudi obdavčitev osebnega premoženja (vsega premoženja in nepremičnega premoženja). V srednjeevropskem prostoru pa je s tem davkom mišljen davek na poslovno premoženje podjetij in davek na osebno premoženje, medtem ko so zemljišča in stavbe obdavčene s t. i. davkom na nepremičnine.

Davek na nepremičnine je torej oblika premoženjskega davka, saj nepremično premoženje predstavlja del celotnega premoženja. Kot nepremičnina se šteje zemljišče v fizičnem smislu, ki pomeni parcelo ali določljiv del zemljiške parcele in vse pripadajoče izboljšave na zemljišču, vključujoč stavbe, objekte, zgradbe, ki povečujejo uporabnost nepremičnine. Nepremičnine so torej tista oblika premoženja, ki je negibljiva, nemobilna in ponavadi visoke vrednosti. Kljub specifičnosti nepremičnin pa le-te niso nič manj pomembne od premoženja, saj se nepremičnino da kupiti oziroma prodati, dedovati ali podariti, zgraditi in vzdrževati, s čimer se povečuje ali ohranja njena vrednost, vložiti v podjetje, investirati, zastaviti (hipoteka), vzeti ali dati v najem, uporabljati za stanovanje ali delo. Razliko lahko opazimo le v tem, da se nepremičnine ne da fizično izvoziti in uvoziti. Prav zaradi številnih ekonomskih možnosti obravnavanja nepremičnin postajajo te zanimive tudi z davčnega vidika.

V večini držav je prihodek od davka na nepremičnine v pristojnosti lokalnih skupnosti. Glavni razlogi izhajajo iz samih lastnosti nepremičnin, ki posameznim občinam, regijam, zveznim deželam in zveznim državam omogočajo, da davek, odmerjen na nepremičnino, predstavlja pomemben vir prihodkov za proračune lokalnih skupnosti.

Za obdavčitev nepremičnine je značilna (Babič, 1996a, str. 6):

- Transparentnost - nepremičnina se lahko identificira, prav tako tudi njen lastnik, ki je lahko tudi davčni zavezanec;
- Enostavnost - obdavčitev temelji na načelu lokacije nepremičnine, zato je olajšana horizontalna davčna koordinacija;
- Učinkovitost - nepremičnino je zelo težko prikriti, zato je tudi majhna verjetnost davčnih utaj;
- Stabilnost - prihodki od davka na nepremičnine so relativno stabilni in predvidljivi, saj je relativno stabilna tudi vrednost nepremičnin. Stabilnost je zato pomemben dejavnik pri proračunskem načrtovanju lokalnih skupnosti.

Pomen premoženjskih davkov je od države do države različen. V razvitih državah, predvsem anglosaksonskih, ima že dolgo tradicijo in predstavlja daleč najpomembnejši vir prihodkov za proračune lokalnih skupnosti. Prav zaradi vsebinskih razlik so med državami različni tudi deleži davkov na nepremičnine v lokalnih proračunih. V Evropi se je leta 2000 ta delež gibal od 0,1-3,5 %, v ZDA 11 %, v Kanadi in v Veliki Britaniji 9 %, na Japonskem 7 %, v Avstraliji in na Novi Zelandiji pa 5 % (Bevc, 2001, str. 5).

Jasno je, da obdavčitev premoženja igra pomembno vlogo pri razvoju tržne ekonomije. Ker višina prihodkov iz naslova premoženjskih davkov raste premosorazmerno z rastjo cen nepremičnin, je višina tovrstnih davčnih prihodkov v strukturi lokalnih prihodkov močno odvisna od tega, kako je razvit trg nepremičnin. Mnoge države, ki so uvedle premoženjske davke, dokazujejo, da imajo ti davki kar nekaj prednosti pred ostalimi vrstami davkov, pri čemer je bistveno to, da tovrstni davki utrdijo fiskalni položaj lokalnih skupnosti, ki je podlaga za učinkovito zagotavljanje javnih dobrin (Youngman, Malme, 2001, str. 8).

V stroki so mnenja o upravičenosti obdavčenja premoženja zelo različna. Premoženje daje lastnikom poleg možnosti porabe tekočih dohodkov, ki izhajajo iz tega premoženja, tudi varnost in možnost finančnega, gospodarskega in družbenega vpliva. Teoretično lahko z vidika načela pravičnosti, načela koristi, načela sposobnosti plačila, načela učinkovitosti in načela socialne politike podamo argumente v prid obdavčite premoženja (Sandford, 1992, str. 218).

Načelo pravičnosti ima pomembno vlogo pri odmeri davka in pri porazdelitvi davčnega bremena. Uresničuje se preko načel vodoravne in navpične izenačenosti davčnih zavezancev. Vodoravna izenačenost (pravičnost) zahteva enako obravnavo vseh zavezancev, ki so v enakem oziroma približno enakem »ekonomskem« položaju. Če med seboj primerjamo dva davčna zavezanca, ki imata enak dohodek, vendar neenako velikost premoženja, ugotovimo, da uživata različne koristi, kar posledično za davčne zavezance pomeni različen položaj glede zmožnosti plačila davka. Vodoravna

izenačenost naj bi bila dosežena tako pri obdavčitvi dohodkov kot tudi pri premoženju. Z vidika vodoravne izenačenosti je letni davek na premoženje bolj relevanten kot davek na dediščine in darila. Navpična izenačenost pa pomeni različno obravnavo davčnih zavezancev, ki so v različnem »ekonomskem« položaju. Ob upoštevanju navpične izenačenosti letni davek na premoženje, predvsem pa davek na dediščine in darila, delujeta v smeri zmanjševanja neenakosti. Dedovanje je nedvomno eden izmed vzrokov za neenakost v porazdelitvi premoženja. Neenakosti, ki se pojavijo pri dedovanju premoženja zaradi smrti bližnjih, so družbeno manj upravičljive kot neenakosti, ki nastanejo zaradi lastnih naporov. Zaradi tega so dediščine izjemno primeren objekt obdavčenja (Stanovnik, 2002, str. 183).

Naslednji argument izhaja iz načela koristnosti. Na eni strani je država tista, ki s svojimi pravnimi instrumenti ščiti določene oblike premoženja, po drugi strani pa občine običajno z zagotavljanjem kakovostnih javnih dobrin in storitev (npr. komunalna in druga infrastruktura, storitve policije, gasilcev, šole) doprinesejo k ohranjanju ali pa celo k povečanju vrednosti premoženja. Torej, kdor ima večjo vrednost premoženja v svoji lasti, je večji uporabnik javnih dobrin in storitev, zato naj plača tudi večji davek.

Obdavčitev premoženja je mogoče opravičiti tudi s stališča načela sposobnosti plačila. Dodatno obdavčenje premoženja je poleg obdavčenja dohodkov v nekem smislu samo korektiv obdavčitve dohodkov, pri čemer je treba upoštevati neto vrednost premoženja, brez dolgov, s pomočjo katerih si zavezanec lahko pridobi premoženje. Ker je davek na premoženje potrebno plačati ne glede na to, ali to premoženje prinaša dohodek ali ne in ne glede na višino tega dohodka, tovrstna obdavčitev daje davčnim zavezancem spodbudo za učinkovitejšo rabo premoženja. Ta davek zahteva tudi ureditev lastništva premoženja, predvsem nepremičnin, saj se mnoge ne uporabljajo niti ne vzdržuje, kar je škodljivo, zato ta davek vodi v boljše gospodarjenje s premoženjem.

Upravičenost obdavčitve premoženja lahko razložimo tudi z vidika socialne politike. V interesu družbe je, da uravnoteži različno moč in družbeni vpliv, ki se oblikuje zaradi različnega premoženja zavezancev. V nekaterih državah (ZDA, Velika Britanija) je glavni vzrok razlik v premoženju dedovanje, ki omogoča ustvarjanje vplivnih družin s pomembno vlogo v javnem življenju (Kranjec, 2003, str. 189-190).

V zvezi z navedenimi načeli, na podlagi katerih se utemeljuje upravičenost obdavčenja premoženja, pa se da v strokovni literaturi zaslediti številne kritike. V praksi je namreč nemogoče popolnoma uresničiti vsa načela, saj je premoženje podvrženo številnim pravnim, ekonomskim, administrativnim in drugim vplivom, ki otežujejo njegovo obdavčenje.

Z vidika pravičnosti davek na premoženje le delno uresničuje vodoravno izenačenost, saj vsak odbitek od davčne osnove ali ugoden postopek ocenitve vrednosti za določene vrste premoženja že ruši načelo vodoravne izenačenosti (Pečar, 1996, str. 4). Zelo hitro se zgodi, da so tisti ljudje, ki pošteno prijavijo svoje premoženje davčnemu uradu, v neenakopravnem položaju, saj so bolj obdavčeni od tistih, ki svojega premoženja ne prijavijo.

Nepravičnost in neučinkovitost se pokažeta tudi v primeru oprostitev plačila davka pri določenih oblikah premoženja, predvsem tistega, ki se ponavadi nahaja v domovih, ki je velike vrednosti in majhnega obsega (npr. umetniške slike, nakit). Zaradi zapletene administracije je res težko preverjati vse oblike premoženja, kot so vrednostni papirji, nakit, slike in druge dragocenosti, zato je za davčno osnovo ponavadi vzeto realno premoženje, torej predvsem nepremičnine. Toda treba je upoštevati tudi dejstvo, da »bogati« niso samo tisti, ki imajo nepremičnine. Z vidika načela koristi bi bila primerna uvedba davkov na specifično premoženje, saj koriščenje javnih dobrin in storitev povečuje vrednost, npr. hiši. Problem pa se pojavi pri ugotavljanju velikosti teh koriščenj z javnimi dobrinami in storitvami, ki povečujejo vrednost premoženja in če določamo davek v skladu s koristmi, bi to lahko izrazito poslabšalo ekonomski in socialni položaj revnejšega sloja, saj bi le-ta nosil nesorazmerno veliko bremen (Stanovnik, 2002, str. 184; Kranjec, 2003, str. 190).

Premoženje omogoča lastniku večjo varnost, ekonomsko in politično moč, zato je zaželeno njegovo obdavčenje zaželeno. Po drugi strani pa obstajajo številne dileme, ki tovrstni davek uvrščajo med manj priljubljene. Prva dilema se pojavi pri izbiri davčnega predmeta, torej, ali obdavčiti celotno premoženje ali samo nekatere njegove kategorije. V svetu je sicer najpogostejša oblika obdavčitev nepremičnin, toda stališča različnih avtorjev kažejo na neenotna mnenja o tem, ali naj bodo v obdavčitev zajeta zemljišča in stavbe ali posebej zemljišča in posebej stavbe. Razlog za takšna razhajanja izhaja iz različnega opredeljevanja davčne osnove in vrednotenja zemljišč v davčne namene, zato ločimo »site-value« in »land value« davek na zemljišče. Z »land value« davkom na zemljišče se obdavčuje vrednost neizkoriščenega (golega) zemljišča, ki izključuje prispevek kapitalskih izboljšav (vodovod, električno omrežje, ceste) k vrednosti zemljišča. S »site value« davkom na zemljišče pa se obdavčuje vrednost parcele, ki odseva prispevek bližnjih lokalnih kapitalskih izboljšav k vrednosti parcele (Pušnik, 1998, str. 293). V praksi se običajno uporablja tista metoda, ki pri obdavčenju združuje zemljišča in stavbe. V primeru, da so lastniki zemljišč in stavb različni, pa se uporablja druga metoda, torej posamično obdavčenje zemljišč in stavb.

Izbira primerne davčne osnove predstavlja najzahtevnejši korak pri postopku obdavčitve premoženja. Davčna osnova ima namreč neposreden vpliv na porazdelitev davčnega bremena in na učinkovito izrabo proizvodnih virov. Poleg davčnega predmeta in davčne osnove pa se pojavijo tudi težave, ki so povezane z davčnimi zavezanci, kot npr. neznano lastništvo premoženja in neažurnost zemljiške knjige.

Argumente proti obdavčitvi premoženja je možno razvrstiti v dve kategoriji (Sandford, 1995, str. 52), in sicer:

1. glede na vpliv, ki ga ima ta davek na ekonomsko učinkovitost;
2. glede na vpliv, ki ga ima ta davek na administrativne stroške.

#### **Ad 1.**

Vpliv davka na premoženje na ekonomsko učinkovitost lahko prikažemo na primeru obdavčitve premoženja podjetij. Na splošno velja, da novo nastala podjetja potrebujejo kar nekaj let uspešnega poslovanja, da se jim investicija povrne in da realizirajo dobiček.

Dokler pa podjetje ustvarja izgubo, mu ni potrebno plačati davka od dobička. Takšnega sistema ni mogoče zaslediti pri davku na premoženje, saj le-ta temelji na vrednosti premoženja in mora biti plačan, četudi ne prinaša dohodka oziroma če podjetje posluje z izgubo. Zaradi navedenega lahko ta davek zavira ustanavljanje novih podjetij, še posebej takrat, ko so davčne stopnje visoke. Eden od ciljev davka na premoženje je tudi vertikalna izenačenost, ki daje pozitivne učinke, vse dokler ne postane zmanjševanje neenakosti preveč radikalno, kar povzroči selitev tistega premoženja, ki je po naravi mobilno, v države, ki so tovrstnim davčnim predmetom bolj naklonjene. Poleg tega ima davek na premoženje lahko tudi škodljive učinke na bodoče varčevanje in investiranje. Če namreč upoštevamo, da je osnova za davek na premoženje kumulirano varčevanje iz preteklosti in če je davčna stopnja visoka, takšno stanje ne stimulira varčevanja in posledično vlaganja v nove investicije, temveč spodbuja potrošnjo.

## **Ad 2.**

Administrativne težave se pojavijo pri odkrivanju premoženja in pri ocenjevanju njegove vrednosti. Pri odkrivanju premoženja bi bilo treba upoštevati različnost navad pri porabljanju dohodka. Nekdo bo enak dohodek porabil npr. za bolj razkošno življenje, potovanja, zabavo in pri tem plačal le davek na potrošnjo, kdo drug bo varčeval, kupil nepremičnino, plačal davek na potrošnjo, jo oddajal v najem in od najemnine plačeval dohodnino in premoženjski davek. Tretji pa bo svoj dohodek porabil za nakup konjev, umetnin in drugih premičnin, vsaka posebej bo lahko v vrednosti dveh stanovanj, pa o tem premoženju država ne bo ničesar vedela. Da bi bil ta davek pravičen, bi ga morali plačevati od vsega premoženja, torej tudi od tistih premičnin, ki imajo visoko vrednost in so nepotrebne za vsakdanje življenje (npr. umetnine). Toda pri popisovanju premoženja in pri nadzoru davčne službe nad premoženjem se pojavi ogromno administrativnih in drugih težav, od bančne tajnosti za denar na računih do nedotakljivosti stanovanja, v katerem na stenah visi dragoceno premoženje. Vse to in še marsikaj onemogoča zajetje tovrstnega obsega premoženja v obdavčenje. Problem vrednotenja se pojavlja predvsem pri premoženju, ki ga je treba ovrednotiti le za davčne potrebe. To so tiste oblike premoženja, ki niso redno predmet tržnih menjav, kot npr. slike, starine, nakit, nepremičnine, zasebna podjetja, kar pomeni, da zanje tudi ni točno določene cene. Težave, ki nastanejo zaradi ocenjevanja vrednosti premoženja, se odražajo tudi v stroških. Bolj pogosto se izvaja ocenjevanje vrednosti premoženja, bolj se te ocene približujejo realni tržni vrednosti, so natančnejše, toda tak sistem je s stroškovnega vidika drag in se v praksi ponavadi ne izvaja.

## **2.6. VREDNOTENJE NEPREMIČNIN**

Kot je bilo že omenjeno, spada med najbolj pereče težave pri obdavčenju premoženja ocenjevanje vrednosti premoženja, to je določanje davčne osnove. Davek se lahko odmeri od vrednosti premoženja ali od dohodkov od tega premoženja. Če upoštevamo, da je dohodek od premoženja, ki konstantno priteka v času, označen z  $Y$ , in diskontna stopnja z  $r$ , potem lahko zapišemo vrednost premoženja ( $V$ ) v obliki razmerja  $V = Y/r$ . Iz tega razmerja izhaja, da sta obdavčitvi premoženja in dohodka od premoženja enakovredni. Slednje pa je v praksi skoraj nemogoče doseči, saj zaradi različnih oblik



premoženja obstajajo tudi različni dohodki, nekateri med njimi se realizirajo konstantno, drugi pa se sploh ne realizirajo, poleg tega diskontna stopnja ni enaka za vse vrste premoženja, pa tudi posamezniki niso indiferentni do posedovanja nekega premoženja in obljube o rednem dohodku v prihodnosti. Zaradi različnih načinov obdavčitve premoženja obstaja tudi več vrst premoženjskih davkov. Kadar je davčna osnova za odmero davka vrednost premoženja, je v njej lahko zajeto celotno premoženje, vendar so zaradi nekaterih ekonomskih, pravnih in drugih problemov pogostokrat obdavčene le nepremičnine, zato govorimo o davku na nepremičnine. Obdavčitev nepremičnin se pojavi tudi ob sklenitvi kupoprodajnih pogodb, takrat govorimo o davku na promet z nepremičninami.

Glavna razlika med premoženjskimi davki in drugimi davki se pokaže ravno pri določanju davčne osnove. Pri premoženjskih davkih je treba vrednost premoženja oceniti, saj tržne transakcije, ki izkazujejo realno vrednost, niso tako pogoste kot pri ostalih dobrinah in storitvah. Zato se je treba posluževati posebnih metod in postopkov, s katerimi ovrednotimo premoženje (Babič, 1996a, str. 6).

Pri ocenjevanju tržne vrednosti nepremičnega premoženja se uporabljata dva pristopa, in sicer posamični oziroma individualni pristop (angl. single-property appraisal) in masovni pristop (angl. mass appraisal) ocenjevanja vrednosti nepremičnin. Razlikujeta se po natančnosti ocene in po številu v model vključenih spremenljivk.

Slovenski davčni sistem zaenkrat pozna le individualno vrednotenje nepremičnin, ki pomeni vrednotenje posamične nepremičnine z zelo natančno izdelanimi kriteriji. Tak način je dolgotrajen, namenjen samo za točno določeno nepremičnino in zelo drag. Izkušnje razvitih držav so pokazale, da je smiselno uvesti sistem množičnega vrednotenja nepremičnin, pri katerem se uporabljajo statistično preizkušene in standardizirane metode. Ocenjene vrednosti nepremičnin so zaradi uporabe statističnih metod in zaradi ocenjevanja skupin istovrstnih nepremičnin manj natančne od posamičnega tržnega vrednotenja, toda s stroškovnega vidika je tak način bistveno bolj ugoden (Interno delovno gradivo Ministrstva za finance, 2004, str. 4).

Sistem izračuna tržne vrednosti nepremičnin temelji na treh osnovnih metodah. Katera metoda se uporabi, je odvisno od razpoložljivih podatkov (Interno delovno gradivo Ministrstva za finance, 2004, str. 6-7):

- Prodajno-primerjalna metoda (angl. sales comparison approach)

Prodajno-primerjalna metoda je ena najpogostejših in najbolj znanih metod za ocenjevanje tržne vrednosti nepremičnin. S to metodo se na trgu primerja nepremičnina, katere vrednost želimo oceniti, s podobno nepremičnino, ki je bila pred kratkim prodana ali obstaja vsaj ponudba za nakup. Vrednost neprodanega premoženja tako ocenimo na podlagi podatkov o dejanskih prodajah, pri čemer upoštevamo značilnosti posameznih premoženjskih kategorij. Zaradi upoštevanja dejanskih prodajnih cen na trgu je ta metoda najbolj primerna za vrednotenje stanovanjskih in nekaterih poslovnih nepremičnin, pa tudi določenih zemljišč.

Formula izračuna se glasi:  $MV = Sc + ADJc$ , pri čemer je  $MV$  - tržna vrednost nepremičnine (angl. market value),  $Sc$  - prodajna cena primerljive nepremičnine,  $ASJc$  - znesek količinskih in kvalitativnih razlik med nepremičninama.

- Dohodkovna metoda (angl. income approach)

Metoda na podlagi donosa oziroma dohodka zahteva določene podatke o dohodku in operativnih stroških nepremičnin. Metoda temelji na prepričanju, da vrednost nepremičnine odraža kvaliteto in kvantiteto dohodka, ki ga bo nepremičnina prinašala v določeni življenjski dobi. Vrednost nepremičnine je zato ocenjena sedanja vrednost prihodnjih dohodkov.

Formula izračuna se glasi:  $MV = I/R$ , pri čemer je

$MV$  tržna vrednost,  
 $I$  pričakovani letni neto dohodek,  
 $R$  stopnja kapitalizacije.

Ker dohodkovna metoda ne upošteva dejanske prodajne cene na trgu, je manj natančna. Tudi napake pri določanju stopnje kapitalizacije povzročajo velike odklone od prave tržne vrednosti nepremičnin. Ta metoda se uporablja predvsem za vrednotenje poslovnih nepremičnin.

- Stroškovna metoda (angl. cost approach)

Stroškovno metodo veliko držav uporablja za določanje vrednosti nekaterih poslovnih in industrijskih nepremičnin. Najprej se določi tržna vrednost zemljišča, nato se ocenijo stroški, ki so potrebni za izgradnjo objekta, pri čemer se vrednost ustrezno zmanjša zaradi fizičnega, ekonomskega ali funkcionalnega zastaranja nepremičnine. Ta metoda zahteva veliko število različnih podatkov in informacij. Uporablja se izjemoma, ko ocena po drugih metodah ni mogoča. Primerna je za oceno vrednosti novozgrajene stavbe.

Formula se glasi:  $MV = LV + (RCN - D)$ , pri čemer je

$MV$  tržna vrednost nepremičnine,  
 $LV$  vrednost zemljišča,  
 $RCN$  stroški namestitve in izgradnje podobne stavbe,  
 $D$  stroški zastaranja oziroma obnove stavbe.

### **3. OBDAVČITEV PREMOŽENJA V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU**

#### **3.1. OBDAVČITEV NEPREMIČNEGA PREMOŽENJA V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU**

Natančnejši pregled osnovnih značilnosti davka na nepremičnine v nekaterih državah članicah EU je razviden iz tabele 1. Z mednarodno primerjavo smo sicer dobro informirani o načinu obdavčenja nepremičnin v posameznih evropskih državah, toda ker je davek na nepremičnine tipični lokalni davek, je po različnih državah tudi različno določen. To za Slovenijo kot članico EU pomeni, da uskladitev z evropsko zakonodajo ni potrebna.

V večini evropskih držav davek na nepremičnine plačujejo lastniki nepremičnin, ki so lahko fizične ali pravne osebe. Seveda pa so pri tem tudi izjeme. Nekatere države obdavčujejo namreč dejanske uporabnike nepremičnin. Tak primer je Francija, ki pri davku na nepremičnine (stavbe) in stanovanja kot davčnega zavezanca določa neposrednega uporabnika, medtem ko davek na zemljišča plačujejo lastniki. Tudi na Nizozemskem davek na nepremičnine plačujejo tako lastniki kot tudi dejanski uporabniki. V Veliki Britaniji davek na nepremičnine, ki se nanaša na poslovne nepremičnine, plačujejo izključno uporabniki nepremičnin, pri stanovanjih pa so davčni zavezanci uporabniki ali pa lastniki (Bevc, 2001, str. 7).

Davčno osnovo v večini primerov predstavlja vrednost zemljišč in stavb, ki je lahko izračunana kot tržna vrednost; tržna vrednost je najverjetnejša cenaidno in brez prisile. Obdavčenje nepremičnin na osnovi tržne vrednosti odraža vrednost le-teh v najboljši uporabi (angl. highest and best use) ali kot najemna vrednost; najemna vrednost je ocenjeni letni znesek najemnine ali zakupnine nepremičnin in odraža sedanjo rabo nepremičnin (angl. current use), in sicer ne glede na to, ali so nepremičnine primerno izkoriščene. V evropskih državah se nepremičnine načeloma obdavčujejo s proporcionalnimi stopnjami. Priporočljive so različne davčne stopnje za stavbe in zemljišča.

**Tabela 1: Pregled davka na nepremičnine v nekaterih državah članicah EU**

Država	Vrsta davka	Predmet obdavčitve	Davčni zavezanci	Davčna osnova	Davčna stopnja
Avstrija	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	enotna vrednost	0,5-1 %
Belgija	davek na poslovne nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	letna vrednost najemnine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,25-2,5 %</li> <li>• občinski koeficient povečanja (18-50 %)</li> </ul>
Danska	1. zemljiški davek 2. davek na stavbe (poslovne stavbe) 3. davek na premoženjsko vrednost (stanovanja in počitniške hiše)	zemljišča in stavbe, stanovanja in počitniške hiše	lastniki	tržna vrednost	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,6-3,4 %</li> <li>• 0,875-1 %</li> <li>• 0,6-3 %</li> </ul>
Finska	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	tržna vrednost	0,2-1 %
Francija	1. davek na nepremičnine (stavbe) 2. davek na zemljišča 3. davek na stanovanja	1. zemljišča, stavbe, izboljšave 2. zemljišča 3. zemljišča in stavbe	1. uporabniki 2. lastniki 3. uporabniki	letna vrednost najemnine	n. p.
Grčija	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	tržna vrednost	0,3 %-0,8 %
Italija	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	letna vrednost najemnine	0,4-0,7 %
Nemčija	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	tržna vrednost	fiksna (0,35 %), lokalne skupnosti imajo možn. povečanja do 600 %
Nizozemska	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	uporabniki in lastniki	letna vredn. najemnine ali pavšalni znesek glede na površino	okoli 1 %
Portugalska	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	tržna vrednost	0,7-2 %
Španija	1. davek na nepremičnine 2. zemljiški davek	zemljišča in stavbe	lastniki	tržna vrednost	različne glede na velikost občin
Švedska	davek na nepremičnine	zemljišča in stavbe	lastniki	tržna vrednost	fiksna - 1,5 %, 2,5 % in 3,5 %
Velika Britanija	davek na nepremičnine	1. poslovne nepremičnine 2. stanovanja	1. uporabniki 2. uporabniki ali lastniki (rezidenti)	1. letna vrednost najemnin 2. tržna vrednost	različna glede na vrednost nepremičnine

Vir: Interno gradivo Ministrstva za finance, 2004; Bevc, 2001, str. 7.

### 3.2. POMEN PREMOŽENJSKIH DAVKOV V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU

Ne glede na visok delež, ki ga v strukturi javnofinančnih prihodkov zavzema dohodnina, pa premoženjski davki, predvsem davek na nepremičnine, v zadnjih letih tudi v Evropi postajajo vse pomembnejši. Davek na nepremičnine je pomemben vir davčnih prihodkov predvsem v tistih državah, kjer lahko lokalne skupnosti vplivajo na lastne davčne prihodke. Med evropskimi državami so v skandinavskih državah lokalne ravni najbolj samostojne pri določanju davkov in davčnih stopenj. V drugih evropskih državah večino davkov določi država sama s tem, da predpiše omejitve, v okviru katerih lahko lokalne skupnosti popravljajo davčne stopnje. Čeprav se pomen premoženjskih davkov v času spreminja, pa je prav obdavčitev nepremičnega premoženja tista oblika davčnega prihodka lokalnih skupnosti, ki ohranja najpomembnejšo vlogo med lokalnimi davki. To se kaže predvsem v tem, da imajo lokalne skupnosti pri odločanju o davčnih stopnjah precejšnje samostojnost.

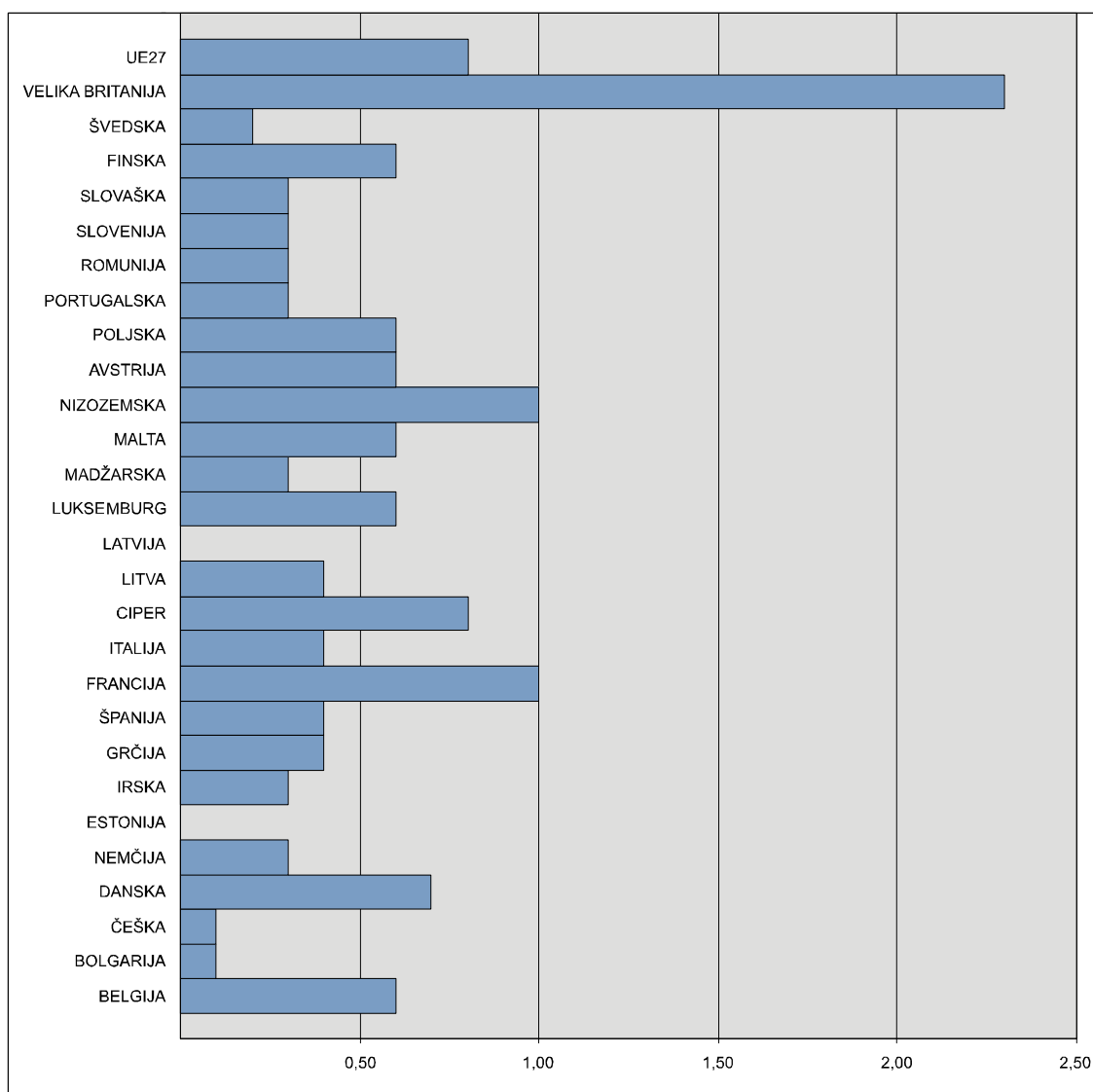
**Tabela 2: Prihodki premoženjskih davkov v nekaterih državah članicah EU v letu 2007**

država	premoženjski davki v milijonih EUR	prihodki od premoženjskih davkov v % BDP
BELGIJA	1.926	0,60
BOLGARIJA	31	0,10
ČESKA	116	0,10
DANSKA	1.658	0,70
NEMČIJA	7.540	0,30
ESTONIJA	0	-
IRSKA	531	0,30
GRČIJA	1.007	0,40
ŠPANIJA	4.409	0,40
FRANCIJA	18.839	1,00
ITALIJA	6.240	0,40
CIPER	121	0,80
LITVA	75	0,40
LATVIJA	9	-
LUKSEMBURG	234	0,60
MADŽARSKA	369	0,30
MALTA	34	0,60
NIZOZEMSKA	5.547	1,00
AVSTRIJA	1.739	0,60
POLJSKA	1.740	0,60
PORTUGALSKA	507	0,30
ROMUNIJA	421	0,30
SLOVENIJA	97	0,30
SLOVAŠKA	178	0,30
FINSKA	1.111	0,60
ŠVEDSKA	820	0,20
VELIKA BRITANIJA	47.804	2,30
UE27	103.002	0,80

Vir: Statistics in focus eurostat 43/2009

Tabela 2 prikazuje pomen premoženjskih davkov v nekaterih članicah EU. Na podlagi zgornjih podatkov lahko ugotovimo, da se je v navedenih evropskih državah delež premoženjskih davkov v BDP v letu 2007 gibal v razponu med 0 % BDP in 2,3 % BDP ter je v povprečju znašal 0,8 %. Najvišji delež premoženjskih davkov v BDP je zabeležila Velika Britanija, najnižji pa Latvija in Estonija. Visoke deleže premoženjskih davkov v celotnih davčnih prihodkih poleg Velike Britanije dosegajo tudi Francija in Nizozemska. Velika Britanija v tem primeru še posebej izstopa, saj ima delež premoženjskih davkov v celotnih davčnih prihodkih države za 1,5 % višji od evropskega povprečja. Navedeni podatki so na nek način pričakovani, saj anglosaksonski davčni sistem v primerjavi z evropskim velik pomen pripisuje prav premoženjskim davkom.

**Slika 1: Delež premoženjskih davkov v celotnih davčnih prihodkih države v letu 2007 (v % BDP)**



Vir: Statistics in focus eurostat 43/2009

## 4. UREDITEV FINANCIRANJA OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI

Lokalna samouprava mora imeti rešeno bistveno vprašanje materialne osnove. Finančna neodvisnost je ključna za samoupravo in prav zaradi pomembnosti finančne funkcije v lokalni skupnosti, jo opredeljujemo kot najzahtevnejši problem lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je lahko samo fasada, če nima finančne avtonomije. 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 hkrati z njihovimi pristojnostmi. Posebej je pomembno poudariti potrebo po določitvi vsaj enega zanesljivega vira obdavčitve, ki bi bil namenjen izključno lokalnim organom, s pravico določanja davčne stopnje (Vlaj, 1996, str. 878.).

Občine so bile ustanovljen zato, da lahko lokalna samouprava prinese določeno mero racionalnosti pri opravljanju upravnih nalog. III. Poglavje Zakona o lokalni samoupravi (Ur.l. RS št. 72/93, v nadaljevanju ZSL, čl. 20-27), govori o nalogah občine.

Gre za:

1. lokalne zadeve javnega pomena,
2. naloge, ki so državne in jih država v soglasju skupaj s sredstvi prenese nanjo
3. lokalne zadeve javnega pomena, ki jih bo področna zakonodaja naložila občinam (npr. zakon o varstvu okolja in urejanju prostora, zakon o šolstvu itd.)

Samoupravne lokalne skupnosti lahko opravljajo pomembne družbene in gospodarske naloge. Gospodarske naloge so ponavadi definirane na področju zagotavljanja lokalnih javnih storitev in dobrin. Stopnja zadovoljevanja dejanskih potreb ožje teritorialne skupnosti je v veliki meri odvisna od samostojnosti, ki jo imajo lokalne oblasti pri ugotavljanju konkretnih potreb in pri prilagajanju njihovega delovanja. Odločilna je torej stopnja (de)centraliziranosti družbenega in gospodarskega sistema. Načelo decentralizacije je eno splošnih načel državne organizacije in pomeni, da lokalni organi po lastni presoji in iniciativi opravljajo zadeve lokalnega pomena (Patsouratis, 1990, str. 423).

Tipične javne lokalne zadeve so zlasti komunalne zadeve, pa tudi skrb za osnovno varstvo otroka in družine, skrb za socialno ogrožene, invalide in ostarele, skrb za javni red in mir, planiranje in urbanistično urejanje prostora in drugo. Upoštevajoč navodila Zakona o lokalni samoupravi lahko razberemo nekaj skupnih nalog, ki sodijo med izvirne pristojnosti občin. To so skupine nalog, ki jih opravlja občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev (ZLS, 21. člen):

1. upravlja občinsko premoženje;
2. omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
3. 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;

4. ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
5. v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
6. pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
7. skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
8. ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
9. ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
10. pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
11. pospešuje razvoj športa in rekreacije;
12. pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
13. 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;
14. opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
15. organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
16. skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
17. organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
18. lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov;
19. organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
20. 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;
21. sprejema statut občine in druge splošne akte;
22. organizira občinsko upravo;
23. ureja druge lokalne zadeve javnega pomena..

Posebna naloga občine pa je, da pridobiva in razpolaga s premoženjem in s tem ustvarja sredstva za svoje delovanje in razvoj. Iz vsakodnevnega življenja nam je znano, da sredstev za financiranje želja nikoli ni dovolj. Na glede na to, ali jih je zadosti ali ne, pa se vedno postavlja vprašanje, kako jih razdeliti med proračunske porabnike.

Financiranja lokalnih skupnosti ni mogoče urediti brez prerazdelitvene in stabilizacijske funkcije javnih financ, ki jo izvaja osrednja državna oblast. Javne finance imajo tri glavne funkcije: alokacijsko, prerazdelitveno in stabilizacijsko (Rosen, 1992, str. 538-540).

**Alokacijska ali premestitvena funkcija** pomeni zbiranje potrebnih javnih prihodkov ter zadovoljevanje javnih potreb, kar terjaja preusmerjanje javnih resursov iz privatnega v javni sektor in potem nazaj v privatni. Posegi na področje alokacije tvorcev so oz. bi morali biti



običajni primeri v primeru, ko tržne nepravilnosti ne zagotavljajo ekonomskega ravnovesja. Posegi so opravičeni tudi v primeru potreb po povečanju proizvodnje in porabe družbeno zaželenih in potrebnih dobrin ali po zmanjšanju porabe škodljivih dobrin. Za odločitve o sestavi in obsegu produkcije javnih dobrim mora veljati načelo, naj jih spremlja tista raven odločanja, na območju katere se uresničujejo največji del koristi javne dobrine. Ko gre za t. i. lokalne javne dobrine, naj bodo za njihovo zagotavljanje zadolžene lokalne skupnosti, ki so bolj dovzetne za konkretne razmere (potrebe in okusi prebivalcev, izražene tudi na volitvah), v skladu s katerimi lahko lažje prirejajo obseg in kakovost dobrin kot osrednji organi ter s tem zagotavljajo zadovoljevanje potreb v večjem obsegu. Pogosto se govori o t. i. »območjih koristnosti« (Rupnik, 1985, str. 10), čeprav je dejanska velikost lokalnih skupnosti bolj posledica zgodovinskih in političnih dejavnikov kot pa objektivno ugotovljenih »območij koristnosti«.

Pri **distributivni ali prerazdelitveni funkciji** gre za prerazdeljevanje (redistribucijo) dohodka in premoženja med pripadniki družbe s popraviljanjem deležev v razdelitvi, kakršne oblikuje lastnina produkcijskih tvorcev. Politika prerazdeljevanja dohodka je običajno centralizirana, saj so lokalni organi običajno izključeni iz njenega oblikovanja. Decentralizacija na tem področju bi namreč pomenila tudi različne neusklajene programe za prerazdeljevanje med lokalnimi skupnostmi. Na ta način bi se povečali organizacijski stroški, končna posledica pa bi lahko bilo tudi bolj ali manj množično preseljevanje ljudi v iskanju boljših življenjskih pogojev. V osnovi je prerazdeljevanje naloga osrednjih organov, lokalnim skupnostim se lahko dovoli upoštevanje njihovih posebnosti, vendar le v natančno določenih mejah.

**Stabilizacijska funkcija** ali uravnovešanje delovanja gospodarstva sestoji iz zagotovila, da javni prihodki zadostujejo za javne izdatke, ter da se s finančnimi sredstvi zagotovijo, kolikor je to seveda mogoče, visoka zaposlenost, stabilnost cen in zadovoljujoča ekonomska rast. Lokalni organi ne morejo opravljati stabilizacijske funkcije, saj bi imela parcialna uporaba instrumentov za nadzor nad makroekonomskimi spremenljivkami prehode negativne posledice. Posamezne lokalne skupnosti so med seboj preveč tesno povezane, da bi lahko učinke določenega ukrepa omejili na območje ene občine ali regije. Zelo vprašljiva je tudi sposobnost strokovnjakov lokalnih skupnosti za uravnavanje kategorij, kot so obrestne mere, inflacijska stopnja ali količina denarja v obtoku.

Državna oblast mora zagotoviti izenačene davčne obremenitve prebivalcev na celotnem ozemlju države, prav tako pa mora zagotoviti sorazmerno financiranje lokalnih skupnosti. Ker se občine med seboj razlikujejo in imajo zelo različne možnosti črpanja lastnih virov financiranja, mora država poskrbeti za usmerjanje finančnih sredstev in občasno tudi subvencionirati projekte lokalnih skupnosti.

#### **4.1. ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI IN ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN**

Poglavitna zakonodaja s področja lokalne samouprave, to je določanje načina (modela) financiranja, ustanavljanja in nalog občin, obsega nekatere določbe v Ustavi republike Slovenije (9. čl. in V. poglavje, točka a. Lokalna samouprava), Zakon o lokalni samoupravi in za financiranje občin najpomembnejši Zakon o financiranju občin (Ur.l. RS, št. 80/94 v nadaljevanju ZFO). Poleg tega je za urejanje tega področja zelo pomembna tudi ratifikacija Evropske listine lokalne samouprave, ki jo je Slovenija ratificiral v letu 1996.

Pravica državljanov (Vlaj, 1996), da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam EU. Ta pravica se lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni. Vnovična uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah je pomemben prispevek graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Evropska listina se v preambuli zavzema za obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko avtonomijo glede njihovih pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpopolnjevanje.

Na prvi mednarodni konferenci o Evropski listini lokalne samouprave, februarja 1992 v Barceloni, so udeleženci v sklepnem dokumentu zapisali mnenje, da listina zagotavlja podlago lokalne demokracije, postavlja vodilna načela za razvoj lokalne samouprave in s tem prispeva k utrjevanju demokracije in človekovih pravic. Konferenca je tudi opozorila na težave pri uresničevanju nekaterih členov listine in pri tem zavzela stališča:

1. da področje lokalne samouprave ne bi smelo biti okrnjeno z določbami področne zakonodaje ali procesi vnovične centralizacije,
2. da lahko premajhni finančni viri lokalnih oblasti spodkopljejo lokalno avtonomijo.

Učinkovit sistem lokalne demokracije in upoštevanja lokalne avtonomije zahtevata, da imajo lokalne oblasti možnost sodelovati pri oblikovanju notranje politike in zakonodaje, ki zadeva njihovo področje pristojnosti.

S sprejemom zakonov, ki so v skladu z Ustavo Republike Slovenije uredili lokalno samoupravo, se je v naši državi pričela preobrazba lokalne samouprave. Pravno podlago zanjo je predstavljal sprejem ZLS, ki je v posebnem poglavju tudi opredelil vire, ki naj bi bili namenjeni za financiranje občin. Do danes je doživel veliko sprememb in dopolnitev.

Leta 1994 je bil sprejet tudi ZFO, katerega bistvene značilnosti so naslednje:

1. zakon je vpeljal nov termin – primerna poraba na prebivalca,
2. za financiranje občin se uporabljajo enostavna in transparentna merila,
3. osnova za financiranje občin so lastni prihodki občine,
4. uvedena so merila za sofinanciranje investicij v občinah,
5. uvedena je stimulacija v primeru združitve dveh ali več občin,

6. finančna izravnava zagotavlja delovanje tudi tistih občin, ki z lastnimi prihodki ne morejo zagotoviti primerne porabe.

Leta 2006 je bil sprejet nov Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 123/2006) – ZFO-1, ki je v prvem členu opredelil vsebino zakona, ki ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti, v drugem členu pa pomen pomembnih izrazov iz tega zakona:

1. »prebivalec« je državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Sloveniji in občini in tujec z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki ima prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji in občini. Za podatke o številu prebivalcev ali izračun deležev prebivalcev po tem zakonu se upoštevajo podatki Statističnega urada Republike Slovenije na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
2. »povprečnina« je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin;
3. »primerna poraba občine« je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog;
4. »skupna primerna poraba občin« je skupen primeren obseg sredstev za financiranje nalog občin za posamezno proračunsko leto, ugotovljen kot vsota primernih porab vseh občin za posamezno proračunsko leto;
5. »glavarina« je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin;
6. »prihodek občine iz glavarine« je prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljene z indeksom raznolikosti občine;
7. »finančna izravnava« so sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu iz državnega proračuna dodelijo občini, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje primerne porabe;
8. »investicije« so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja občine v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja, vključno naložbe v izobraževanje in usposabljanje, razvoj novih tehnologij, izboljšanje kakovosti življenja in druge naložbe, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti;
9. »lokalna javna infrastruktura« je infrastruktura javnih služb, ki jo v skladu z zakonom zagotavljajo občine;
10. »upravičeni stroški« so tisti del stroškov investicije, ki so osnova za določitev dodatnih sredstev sofinanciranja iz državnega proračuna.

Leta 2008 je bil ZFO-1 spremenjen (Ur. l. RS, št. 57/2008) tako, da se je 5. točka 2. čl. nadomestila z »5. »inflacija« je pričakovana letna stopnja inflacije iz osnovnih makroekonomskih okvirov razvoja Republike Slovenije, ki jih sprejme Vlada Republike Slovenije;« in 6. točka s »6. »solidarnostna izravnava« oziroma »dodatna solidarnostna izravnava« so 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;«.

#### **4.1.1. Ministrstvo za finance in njegova vloga**

Ministrstvo za finance ima v ureditvi državnega sistema pomembno vlogo. Na ministrstvo so neposredno vezana in od njega odvisna vsa ostala ministrstva, saj ključno vlogo pri ocenjevanju velikosti in pomembnosti posameznega resorja igra ravno njegov proračun. Ministrstvo s pomočjo vlade in državnega zbora določi, koliko sredstev bo imelo posamezno ministrstvo na razpolago ter kasneje, med letom, tudi zagotavlja ta sredstva.

Skladno s sprejeto sistemizacijo delovnih mest ministrstva za finance deluje tudi Sektor za financiranje lokalnih skupnosti (Ministrstvo za finance, 2003). Ta po vsebini sestavlja področje proračuna in kot notranja organizacijska enota v okviru Ministrstva za finance opravlja, v mejah slovenskega delovnega področja, vse naloge, ki sodijo v pristojnost ministrstva za normalno delovanje lokalne samouprave. Tako sektor za financiranje lokalnih skupnosti izvršuje zakone in druge predpise in splošne akte, pripravlja predloge zakonov in drugih predpisov in splošnih aktov, predloge ukrepov, analize, poročila in informacije o stanju in dogajanjih, daje mnenja in predloge, odloča o zadevah iz svoje pristojnosti ter opravlja druga strokovna dela in druge naloge, ki se nanašajo na področje financiranja občin. Sektor za financiranje lokalnih skupnosti je glede področja dela razdeljen na naslednje notranje organizacijske enote (Ministrstvo za finance, 2003):

- vodstvo,
- razvoj sistema lokalnih financ,
- lokalne finance.

V vodstvu sektorja se opravljajo naloge, ki se nanašajo na vodenje sektorja:

- sodelovanje z domačimi in tujimi institucijami,
- sodelovanje z lokalnimi skupnostmi,
- organiziranje in izvajanje splošnih in skupnih zadev sektorja kot celote,
- tajniška in administrativna dela za sektor.

V oddelku za razvoj sistema lokalnih financ se opravljajo naloge, ki se nanašajo na:

- razvoj sistema financiranja lokalnih skupnosti,
- sodelovanje z domačimi in tujimi institucijami.

V oddelku za lokalne finance se opravljajo naloge, ki se nanašajo na:

- pripravo oz. sintetiziranje kriterijev za financiranje lokalnih skupnosti,
- izračun potrebnih sredstev za financiranje lokalnih skupnosti,
- pripravo in izvrševanje proračuna za lokalne skupnosti,
- pripravo sistemskih rešitev s področja financiranja lokalnih skupnosti,
- sodelovanje pri pripravi sistemskih rešitev na področju lokalnih skupnosti,
- pripravo finančno ovrednotenega letnega programa za dopolnilna sredstva občin,
- sodelovanje pri pripravi sistemskih rešitev v zvezi s proračunskim financiranjem elementarnih nesreč.

#### **4.1.2. Občina**

Zakon o lokalni samoupravi ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in

izpopolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Na njenem teritoriju morajo biti sledeče ustanove (13. člen ZLS):

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

Občina mora imeti najmanj 5000 prebivalcev, zakon pa dovoljuje tudi izjeme. Zakon uvaja v sistem poleg mestne občine še mesto, ki ima poseben status znotraj občin. Mesto je večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Imeti mora najmanj 3000 prebivalcev. V čem je status mesta, zakon ne govori. Na območju mesta se zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja ustanovi mestna občina.

Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva.

Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja (16. čl. ZLS).

Mestno občino ustanovi Državni zbor z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, ter po postopku, ki ga določa poseben zakon. Z zakonom se določita območje in ime mestne občine. Ime mestne občine se določi po imenu mesta, na območju katerega se ustanovi mestna občina.

Velike razlike v gostoti poselitve in površini občin niso slovenska posebnost, ampak jih poznajo povsod, tudi v državah z doseženo visoko ravnijo samostojnosti lokalnih skupnosti. Za pravo lokalno skupnost so namreč bistveni odnosi med ljudmi, izhajajoč iz skupnih potreb in interesov ne glede na velikost lokalne skupnosti.

Z velikostjo občin, merjeno s številom prebivalcev, je neposredno povezan dejavnik, ki v veliki meri vpliva na obseg in kakovost javnih dobrin in storitev. Gre za ekonomsko moč občin. Število in struktura podjetij, ki imajo sedež na območju občin, izobrazbena in predvsem starostna struktura prebivalstva, zaslužki prebivalcev, občinsko premoženje, razvitost obstoječe infrastrukture so najpomembnejši dejavniki, katerih skupna rezultanta opredeljuje stopnjo gospodarske razvitosti in možnosti nadaljnjega razvoja posameznih občin (Babič, 1995, str. 79-80).

Razvitejše občine imajo seveda boljši izhodiščni položaj za uspešno delovanje. Višja stopnja razvitosti omogoča lažje zbiranje sredstev za opravljanje nalog lokalnega pomena. Večji obseg in kakovost javnih dobrin in storitev pomeni tudi ugodnejše pogoje za bivanje in poslovanje, kar je dodatna spodbuda za hitrejši razvoj.

Slovenija je danes razdeljena na 210 občin, od katerih ima šest manj kot 1000 prebivalcev. Največ občin šteje med 1000 in 5000 prebivalci (46 %), sledijo jim občine od 10000 do 100000 prebivalci, samo dve pa sta takšni, ki štejeta več kot 100000 prebivalcev. V primerjavi z državami članicami EU (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 31) ima Slovenija številnejše občine. Francija ima kar 97,7 % lokalnih skupnosti, ki štejejo manj kot 5000 prebivalcev, Češka republika 92,4 %, Italija 87,2 %.

Januarja 1993 (Vlaj, 1996) je skupina strokovnjakov Sveta Evrope razpravljala s slovenskimi strokovnjaki in zavzela stališče, da morajo biti temelj lokalne samouprave močne občine. Izogibati bi se morali pretiranemu drobljenju, da bi se izognili razočaranju prebivalcev nad občinami, ki v praksi ne bi mogle opravljati nalog, ki jim jih nalaga zakon. Občine naj bi imele splošno pristojnost, da lahko samostojno urejajo in rešujejo zadeve javnega interesa na lokalni ravni. Strokovnjaki so menili, da je določilo ustave, ki prenos pristojnosti z države na občine veže na soglasje občine, recept za administrativno zmedo. Prenos pristojnosti bi moral biti opravljen poenoteno, razen če so zelo dobri objektivni razlogi za drugačno ravnanje.

## **4.2. PREDHODNI SISTEM FINANCIRANJA OBČIN**

Predhodni sistem financiranja občin je bil uveden z Zakonom o financiranju občin (ZFO), ob sprejetju njegovih sprememb in dopolnitev v letu 1998, nakar je bil prvič uveljavljen v proračunskem letu 1999, kjer je s spreminjajočimi se modifikacijami v nadaljevanju veljal do novega istoimenskega zakona v letu 2006. Pri zakonu osrednjo vsebino predstavlja model izračuna primerne porabe in finančne izravnave neke občine.

Predhodni model financiranja v svoji osnovi sestavljajo tri modelske funkcije (Brezovnik, Oplotnik, 2006, str. 96):

- Funkcija izračuna primerne porabe *i*-te občine (PPi),
- Funkcija izračuna lastnih prihodkov *i*-te občine (LPi)
- Funkcija finančne izravnave *i*-te občine (Fli),

pri čemer velja:  $Fli = PPi - Lpi$ .

### ***Primerna poraba***

Občina mora biti za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog v skladu z načelom konesistete ustrezno financirana, kar je v domnevi instrumenta primerne porabe. Znesek primerne porabe na prebivalca (ZP) določi državni zbor kot povprečni znesek sredstev na prebivalca Republike Slovenije ob vsakoletnem sprejemanju državnega proračuna, pri čemer se ga hkrati s številom prebivalcev ( $O_i$ ) ob ustrezno obteženih in kategoriziranih

lastnostih s strani države uporabi v formuli za izračun primerne porabe za posamezno občino (PPi), ki se določi na način, da se primerna poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečje v državi, kar se izračuna po naslednji formuli (ZFO, 20. in 20a. člen):

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

**PPi** primerna poraba občine

**Ci** razmerje med 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

**ZP** primerna poraba na prebivalca

**Oi** število prebivalcev v občini

Osnovni seštevek vseh koeficientov je 1,00. pri izračunu za občine s sedežem v krajih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, pa nimajo statusa mestnih občin, se namesto koeficienta 0,70 upošteva koeficient 0,74 zato je skupen seštevek koeficientov 1,04. Pri izračunu za mestne občine se namesto koeficienta 0,07 upošteva koeficient 0,78, kjer je seštevek koeficientov 1,08 (ZFO 20a člen).

### ***Lastni prihodki občine***

Med lastne prihodke občin za financiranje porabe se štejejo (ZFO 21. člen):

- davek na dediščine in darila
- davek na dobitke od iger na srečo
- davek na promet nepremičnin
- upravne takse
- posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic

Med lastne občinske prihodke za financiranje porabe uvrščamo tudi (ZFO 22. člen):

- davek od premoženja
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča
- krajevne takse
- komunalna takse
- pristojbine
- odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda
- odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja
- prihodke uprave
- prihodke določene z drugimi akti

V sklopu lastnih virov je bil najrelevantnejši vir financiranja občin dohodnina (ZFO 23. člen), ki je bil deljiv prihodek med občinami in državo. Slednji je pripadal 65 % delež, občinam pa 35 % delež glede na stalno prebivališče občana posamezne občine, pri

čemer so se upoštevali podatki o dohodnini za preteklo leto. Višina iz 21. člena je bila opredeljiva po zakonih Republike Slovenije, s katerimi je bila določena posamezna dajatev, zato občine niso smele spreminjati njihovih stopenj. Pri lastnih prihodkih občine, navedenih v 22. členu, so ti določeni z akti, prednost tega je bila, da so omogočali državi večjo mero fleksibilnosti oziroma so dodatno urejali način izvedbe zakona in na ravni države omogočali prilagajanje trenutnim finančnim potrebam občin, hkrati pa so lahko pomenili manjšo mero zanesljivosti za prihodke občin, saj zanje ni obstajala zakonska garancija. Izjema med njimi je bilo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki je bil edini občinski davek, kjer je imela lokalna skupnost možnost avtonomno določati njegovo višino kot tudi zavezance za plačilo in porabo.

Obseg lastnih prihodkov kake občine je ugotovilo Ministrstvo za finance s sodelovanjem občine in davčne uprave. Pri izračunu se je upoštevalo zakonsko določene stopnje davčnih in nedavčnih dajatev. Če te niso bile zakonsko določene, se je upoštevala povprečna stopnja v državi. Občina je lahko zahtevala, da se pri izračunu lastnih prihodkov upoštevajo sredstva iz naslova samoprispevka, sicer je zakonsko veljalo, da se pri izračunu lastnih prihodkov ne upoštevajo prihodki od:

- obresti na depozite
- najemnin za stanovanja in poslovne prostore,
- prodaje premoženja
- drugih prihodkov od premoženja
- vrnjenih depozitov, akreditivov in garantnih pisem
- nakupov in prodaje vrednostnih papirjev
- komunalnih prispevkov
- samoprispevka
- drugih prihodkov od občanov za sofinanciranje določenih nalog in obveznosti na lokalni ravni

### ***Finančna izravnava in dodatna sredstva države***

Če občina z lastnimi sredstvi ni mogla zagotoviti svoje primerne porabe, se ji iz državnega proračuna zagotovijo potrebna finančna sredstva s finančno izravnavo. Pri tem je vlada na predlog Ministrstva za finance za tekoče leto določila znesek finančne izravnave, ki je veljal za naslednje proračunsko leto. Če se je ocena lastnih prihodkov občine v tekočem letu za več kot 2 % razlikovala od ocene, dane v prejšnjem letu za izračun zneska finančne izravnave, je vlada obvestila občine o dopolnjenih zneskih finančne izravnave za tekoče leto ter na podlagi tega določeni občini odvzela ali dodala sredstva (24. člen ZFO).

Zaradi posebnih interesov za razvoj so lahko občine pridobile dodatna sredstva državnega proračuna za financiranje posameznih nalog in investicij, pri čemer je obseg sredstev predstavljal največ 7 % sredstev predvidenega obsega naloge ali investicije, odvisno od deleža realizirane dohodnine v preteklem letu. Ne glede na omejitve je bil možen večji delež sredstev, kadar so to določali področni zakoni oziroma njihovi podzakonski predpisi in kadar je šlo za sredstva strukturne, kohezijske ali predpristopne politike, kar se je zagotovilo na posebni proračunski postavki državnega proračuna v višini 35 % skupne porabe v vseh občinah. Dodatna sredstva so bila prav tako bil predvidena



pri združevanju občin in opravljanju skupnih nalog občinske uprave, ali kadar je šlo za področje uresničevanja manjšinskih pravic (26. člen ZFO).

### **Zadolževanje**

Občina se je zadolževala z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil (izjemoma v tujini), vendar vse navedeno v skladu z zakoni. V dolg so se ji vštela z njene strani ustanovljena javna podjetja in javni zavodi, za katere je bila možna izdaja poroštev. Dolgoročno zadolževanje ji je bilo dovoljeno za investicije, s predhodnim soglasjem Ministrstva za finance in potrditvijo občinskega sveta, nakar je župan potrjene odločitve izvrševal (16. člen ZFO).

Obseg zadolževanja je bil možen le v takšni meri, da občina z obstoječim stanjem dolgov ni preseгла 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če doplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ni preseгла 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Zaradi preteklih praks zadolževanja nekaterih občin je zakon med dovoljeni obseg zadolževanja uvrstil lizinge, blagovne kredite in druge oblike pogodbenih razmerij z indici zadolževanja, ki so bili breme občinskega proračuna. Ne glede na omenjen obseg se je občini dopuščala zadolžitve za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so bile sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ni presešlo dodatnih 3 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, če doba odplačevanja ni bila daljša od ekonomske življenjske dobe investicije (26. člen ZFO).

### **4.3. SISTEM FINANCIRANJA OBČIN PO ZAKONU O FINANCIRANJU OBČIN (ZFO-1)**

Novi Zakon o financiranju občin, v nadaljevanju ZOF-1, (Ur.l. RS, št. 123/06), ki je bil sprejet v letu 2006 in stopil v veljavo s pričetkom leta 2007, kot je to določal njegov 47. člen, je bil noveliziran v letu 2008 ZOF-1A (Ur.l. RS, št. 57/08). Od leta 2007 do vključno leta 2011 je bilo predvideno prehodno obdobje, zato naj bi zakon v polni meri začel veljati z letom 2012. Razlog vmesnega obdobja je bil v zajemanju podatkov o stroških za tekoče financiranje obveznih nalog občin, za kar naj bi bil potreben določen časovni interval, saj se v te namene uporablja nova programska klasifikacija, ki vsebuje najustreznejše podatke o dohodkih za financiranje obveznih nalog občine, vendar je bila prvič uporabljena šele za leto 2006, medtem ko ostale proračunske klasifikacije takšnemu kriteriju ne zadoščajo (Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna 2005, Ur.l. RS, št. 57/05).

Model financiranja so v svoji osnovi sestavljale tri modelske funkcije (glej Brezovnik, Oplotnik, 2006):

- funkcija izračuna primerne porabe l-te občine (PPi)
- funkcija izračuna prihodkov l-te občine iz glavarine (GLi),<sup>1</sup>
- funkcija finančne izravnave l-te občine (Fli), pri tem velja:  $Fli = PPI - GLi$

### **Primerna poraba**

V kolikšni meri bo občina upravičena do minimuma finančnih sredstev oziroma primerne obsega sredstev za financiranje zakonsko določenih nalog, vsakoletno ugotovi Ministrstvo za finance po naslednji formuli za izračun primerne porabe (ZFO-1 13. člen):

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

V njej so zajeti ustrezno oteženi količniki, pri katerih se spremenljivke glede na prejšnjo formulo ne spreminjajo, razen primerne porabe na prebivalca, ki je v novem sistemu zamenjana s povprečnino (P), ki predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin na prebivalca v državi, kjer se upoštevajo stroški za financiranje tistih nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja, zlasti pa stroški (ZFO-1, 11. člen), ki je bil z novelo ZFO-1A nekoliko spremenjen:

javnih služb in za izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa in kulture ter plačil za zdravstveno zavarovanje in drugih plačil v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;

lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja občinske prometne infrastrukture, zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah, požarnega varstva in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;

urejanje prostora in varstva okolja, za katera je pristojna v skladu z zakonom;

plačil stanarin in stanovanjskih stroškov v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;

delovanja občinskih organov in opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb.

Vlada z uredbo podrobneje določi naloge iz prejšnjega odstavka, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin (P). Ugotavlja ga Ministrstvo za finance za naslednje proračunsko leto po predvideni metodologiji (iz programske proračunske klasifikacije) za pretekla štiri leta upoštevajoč inflacijo. V dogovoru z reprezentativnimi združenji občin vlada predvidi vrsto in obseg

---

<sup>1</sup> V prehodnem obdobju skupni prihodki l-te občine (Spi)

odatnih nalog občin, ki se vključujejo v povprečnino, določi jo državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

**Tabela 3: Izračun primerne porabe za leto 2008 za nekatere podravske občine**

	<b>OBČINA</b>	<b>Vsota korigiranih krit.</b>	<b>O<sub>i</sub></b>	<b>PP<sub>i</sub> (v EUR)</b>
		1	2	3=1*P*2
1	<b>Benedikt</b>	1,178620	2209	<b>1. 255. 260</b>
2	<b>Cerkvenjak</b>	1,209887	2112	<b>1. 231. 978</b>
3	<b>Duplek</b>	0,993039	6437	<b>3. 081. 868</b>
4	<b>Hoče-Slivnica</b>	0,926453	10335	<b>4. 616. 343</b>
5	<b>Kungota</b>	1,083359	4762	<b>2. 487. 287</b>
6	<b>Lenart</b>	1,064515	7238	<b>3. 714. 792</b>
7	<b>Lovrenc na Pohorju</b>	1,144230	3228	<b>1. 780. 783</b>
8	<b>Makole</b>	1,318107	2112	<b>1. 342. 174</b>
9	<b>Maribor</b>	0,835556	111. 629	<b>44. 969. 365</b>
10	<b>Miklavž na Dravskem polju</b>	0,865618	6288	<b>2. 624. 236</b>
11	<b>Oplotnica</b>	1,094656	3994	<b>2. 107. 899</b>
12	<b>Pesnica</b>	1,152840	7603	<b>4. 225. 890</b>
13	<b>Poljčane</b>	1,063709	4377	<b>2. 244. 727</b>
14	<b>Rače - Fram</b>	0,981056	6512	<b>3. 080. 153</b>
15	<b>Ruše</b>	0,924652	7669	<b>3. 418. 859</b>
16	<b>Selnica ob Dravi</b>	0,977590	4713	<b>2. 221. 357</b>
17	<b>Slovenska Bistrica</b>	1,077597	24332	<b>12. 641. 492</b>
18	<b>Starše</b>	1,012333	4221	<b>2. 060. 169</b>
19	<b>Sveta Ana</b>	1,297767	2367	<b>1. 481. 014</b>
20	<b>Sveta Trojica v Sl. goricah</b>	1,183397	2239	<b>1. 277. 464</b>
21	<b>Sveti Jurij v Sl. goricah</b>	1,249896	2187	<b>1. 317. 913</b>
22	<b>Šentilj</b>	1,027498	8564	<b>4. 242. 499</b>

Opomba: **P** povprečnina za leto 2008 na državni ravni znaša 482,13 EUR

Vir: Ministrstvo za finance Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, 2006

### ***Lastni prihodki občine***

Med lastne vire, ki pripadajo občinskemu proračunu, novi zakon o financiranju občin šteje prihodke od (ZFO-1, 6. člen):<sup>2</sup>

- davek na nepremičnine
- davek na vodna plovila
- davek na dediščine in darila
- davek na dobitke na od klasičnih iger na srečo in
- drug davek, če je tako določeno z zakonom, ki ureja davek

<sup>2</sup> Pri tem prihodek od davka na nepremičnine še ne obstaja, zato se uporablja nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Drugi lastni viri so prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona (7. člen ZFO-1).

Občinske takse občina predpisuje za (9. člen ZFO-1):

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

Med druge lastne vire štejemo prav tako prihodke od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije (7. člen ZFO-1).

Odstopljivi viri so še ena skupina lastnih virov, med katere se uvrščajo prihodki iz dohodnine in drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna in sicer za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občin. Z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, se določijo davki in obseg prihodkov iz davkov, ki se odstopijo občinam v višini predhodno omenjenega stavka (8. člen ZFO-1).

Občinska taksa je edina vrsta prispevkov, ki jih občina predpiše z odlokom, kjer določi vrsto in višino takse ter zavezance, vendar se taksa ne sme določati po vrednosti predmeta, dejanskem prometu ali dohodku. Prav tako je v posameznih primerih, kjer je z zakonom, s predpisom ali s pogodbo drugače določeno plačilo, prepovedano občini zahtevati plačilo. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ostaja pravi avtonomni vir financiranja občin z enakimi značilnostmi kot po starem zakonu. Preostali navedeni lastni viri občine v prejšnjih členih so določeni z zakoni, zato občine ne morejo spreminjati njihovih stopenj.

Najpomembnejši vir prihodkov občine je ostajala dohodnina, ki se je razdeljevala skozi glavarino (GI). Slednja je predstavljala na prebivalca ugotovljeni delež dohodnine oziroma drugih davkov, ki je bil odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin (SPP) glede na celotno število prebivalcev Slovenije (O). Ugotavljalo jo je ministrstvo za finance za posamezno proračunsko leto po enačbi (14. člen ZFO-1):

$$GI = SPP/O$$

$$Gli = Oi * GI * (0,3 + 0,7 * Iro)$$

- GI** glavarina na prebivalca v državi za posamezno proračunsko leto  
**SPP** skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto;  
**O** število prebivalcev v državi  
**Gli** prihodek občine iz naslova glavarine za proračunsko leto za katero je ugotovljena primerna poraba občine  
**Oi** število prebivalcev v občini  
**GI** glavarina na prebivalca v državi za posamezno proračunsko leto, za katero je ugotovljena primerna poraba občine

**Iro** indeks raznolikosti občine izračunan po enačbi  $Iro = PPI / (O_i * GI)$

Prihodek občine iz glavarine (GLi) je predstavljal prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom bili prihodek državnega proračuna v višini glavarine (GL, pomnožen s številom prebivalcev občine (O<sub>i</sub>) in popravljen z indeksom raznolikosti občine (Iro). Če je bil prihodek občine iz glavarine (GLi) presežen za 15 % izračunane primerne porabe občine, se je iz tega naslova presežek nad 15 % zmanjša za 50 %.

V prehodnem obdobju od leta 2007 do leta 2011 se je glavarina izračunavala tako, da so se od skupne primerne porabe vseh občin odštela od v predpreteklem letu na območju cele države pobranega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ali davka na nepremičnine v višini nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davčnih prihodkov občin po 21. čl. ZFO, kjer se je odštevkev postopoma zniževal na ničti delež v leti 2012:

- 2007 odšteje za 60 % NUSZ ter za 100 % davčnih prihodkov občin;
- 2008 odšteje za 48 % NUSZ ter za 80 % davčnih prihodkov občin;
- 2009 odšteje za 36 % NUSZ ter za 60 % davčnih prihodkov občin;
- 2010 odšteje za 24 % NUSZ ter za 40 % davčnih prihodkov občin;
- 2011 odšteje za 12 % NUSZ ter za 20 % davčnih prihodkov občin.

**Tabela 4: Izračun glavarine za leto 2008 za nekatere podravske občine**

	občina	O <sub>i</sub>	zmnožek GI in O <sub>i</sub>	PP <sub>i</sub>	indeks raznolikosti občin (I <sub>ro</sub> )	prihodek občine iz glavarine GI <sub>i</sub>
		1	2=1*GI	3	4=3/2	5=2*(0,3+0,7*4)
1	<b>Benedikt</b>	2209	944. 767	1. 255. 260	1,328645	1,162. 112
2	<b>Cerkvenjak</b>	2112	903. 981	1. 231978	1,363892	1,133. 369
3	<b>Duplek</b>	6437	2,753. 041	3. 081. 868	1,119441	2,983. 219
4	<b>Hoče - Slivnica</b>	10335	4. 420. 176	4. 616. 343	1,044380	4. 557. 493
5	<b>Kungota</b>	4762	2. 036. 660	2. 487. 287	1,221258	2. 352. 099
6	<b>Lenart</b>	7238	3. 3. 095. 620	3. 714. 792	1, 200016	3. 529. 041
7	<b>Lovrenc na Pohorju</b>	3228	1. 380. 583	1. 780. 783	1,289878	1. 660. 723
8	<b>Makole</b>	2112	903. 281	1. 342. 174	1,48588	1. 210. 506
9	<b>Maribor (M)</b>	111629	47. 742. 607	44. 969. 365	0,941913	45. 801. 350
10	<b>Miklavž na Drav. polju</b>	6288	2. 689. 315	2. 624. 236	0,975801	2. 643. 760
11	<b>Oplotnica</b>	3,994	1. 708. 194	2. 107. 899	1,233993	1. 987. 988
12	<b>Pesnica</b>	7603	3. 251. 727	4. 225. 890	1,299583	3. 933. 640
13	<b>Poljčane</b>	4377	1. 871. 999	2. 244. 727	1,199107	2. 132. 909
14	<b>Rače - Fram</b>	6512	2. 785. 117	3. 080. 153	1,105933	2. 991. 642
15	<b>Ruše</b>	7669	3. 279. 955	3. 418. 859	1,042349	3. 377. 187
16	<b>Selnica ob Dravi</b>	4713	2. 015. 703	2. 221. 357	1,102026	2. 159. 661
17	<b>Slovenska Bistrica</b>	24332	10. 406. 553	12. 641. 492	1,214763	11. 971. 013
18	<b>Starše</b>	4221	1. 805. 279	2. 060. 169	1,141191	1. 983. 701
19	<b>Sveta Ana</b>	2367	1. 012. 342	1. 481. 014	1,462958	1. 340. 412
20	<b>Sveta Trojica v Sl. gor.</b>	2239	957. 598	1. 277. 464	1,3340030	1. 181. 505
21	<b>Sveti Jurij v Sl. goric.</b>	2187	935. 358	1. 317. 913	1,408993	1. 203. 146
22	<b>Šentilj</b>	8564	3. 662. 737	4. 242. 499	1,158287	4. 068. 572

Vir: Ministrstvo za finance Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, 2009

15. junija 2008 je bila sprejeta novela Zakona o financiranju občin (ZFO-1A Ur. l. RS št. 57/2008). Novela ZFO-1A, ki naj bi neustavno stanje legislativno uredila oziroma potrdila ekonomske cilje novega sistema financiranja občin, je bila potrjena na vladi in sprejeta v nadaljnjem zakonodajnem postopku ter nenazadnje verificirana ob morebitni ponovni ustavni presoji. Pri novelizaciji je najbolj očitna nadomestitev prihodkov iz glavarine s spremenljivko primerne obsega sredstev, ki se izračuna po skoraj identični formuli za izračun prihodka iz glavarine po ZFO-1 z izjemo nadomestitve glavarine s povprečno primerno porabo na prebivalca države. Če iz naslova primerne obsega sredstev nastane presežek nad 15 % od izračunane primerne porabe, se ta občini (kot po ZFO-1) zmanjša v višini 50 %. Primeren obseg sredstev je novo merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine, ki ostaja po prehodnem obdobju edini vir za financiranje primerne porabe občine (ob morebitni finančni izravnavi). Neustavno delitev dohodnine občinam, ki je prihodek državnega proračuna in nadalje kot odstopljeni vir pripada občinam, je novela vrnila na predhodno veljavni zakon, po katerem je dohodnina temeljni lastni vir občine. Slednja po noveli pripada občinam v višini 54 %, preostanek pa dobi država. Od občinskega deleža dohodnine pripada 70 % ustvarjene dohodnine neposredno občini (kot destinacijsko temelječi vir), preostalih 30 % pa bi šlo v solidarnostni sklad za tiste občine, ki primerne porabe ne morejo pokriti z zakonsko namenjenimi lastnimi viri, za kar bodo

prejele solidarnostno finančno izravnavo. V prehodnem obdobju predvideva novela iz skupnih prihodkov za financiranje primerne porabe izključitev nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in dela davčnih prihodkov, za kar bo morala država posledično zvišati prihodke iz dohodnine (Železnik, 2002) pri čemer Ministrstvo za finance opozarja na finančne posledice, saj »potrebna sredstva za izvedbo zakona v sprejetem proračunu za leto 2009 niso zagotovljena« (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2008), vendar se z nadaljnjo obravnavo novele strinja. Slednja prav tako omogoča odpravo neustavne metodologije pri ugotavljanju primerne obsega sredstev za financiranje nalog občine, po kateri je vladi dopuščeno z uredbo podrobneje določati naloge iz 11. člena ZFO-1, ki se štejejo v povprečino. Omejitve so predvidene tudi za sedanjo možnost arbitrarnega določanja izvršilne veje oblasti glede kriterijev in meril za sofinanciranje investicij, kjer se skupna višina sredstev sofinanciranja po predvideni formuli razdeli med občine, pri čemer je delež sofinanciranja odvisen od indeksa razvojne ogroženosti (Železnik, 2002). V noveli se ZFO-1 doda 13a. člen ki določa izračunavanje primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, ki je merilo za ugotovitev prihodkov iz dohodnine za financiranje primerne porabe, ki ga računa ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi:

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

**POs** primerni obseg sredstev

**Oi** 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

V noveli se je 38. člen ZFO-1 (izračun glavarine v prehodnem obdobju) spremenil tako, da se glasi: (prihodki občin za financiranje primerne porabe za leto 2009, 2010 in 2011)

»(1) Prihodki od dohodnine, določeni v tretjem odstavku 6. člena tega zakona, ki pripadajo občinam za leta 2009, 2010 in 2011, se v posameznem letu zmanjšajo za na območju cele države v predpreteklem letu pobrane davčne prihodke občin, in sicer prihodke od: davka na dediščine in darila, davka na dobitke od klasičnih iger na srečo, davka na promet nepremičnin in upravnih taks, povečanih za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin (v nadaljnjem besedilu: skupni davčni prihodki), in sicer:

1. za 24 % skupnih davčnih prihodkov za leto 2009
2. za 16 % skupnih davčnih prihodkov za leto 2010
3. za 8 % skupnih davčnih prihodkov za leto 2011

(2) Za ugotovitev prihodkov občine v skladu s 14. členom tega zakona in finančne izravnave iz državnega proračuna, ki se dodeli občini v skladu s 15. členom tega zakona, se šteje, da občina za financiranje primerne porabe v posameznem letu namenja še lastne prihodke od v predpreteklem letu na območju občine pobranega davka na dediščine in darila, davka na dobitke od klasičnih iger na srečo, davka na promet nepremičnin in upravne takse občinske uprave (v nadaljnjem besedilu: davčni prihodki), povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občine, in sicer v višini:

1. 2009 – za 24 % davčnih prihodkov,
2. 2010 – za 16 % davčnih prihodkov,
3. 2011 – za 8 % davčnih prihodkov«

### **Finančna izravnava in dodatna sredstva države**

Edini predpisani finančni vir, ki naj pokrije financiranje primerne porabe, so prihodki občine iz dohodnine oziroma prehodno skupni prihodki. Občini, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov občine iz lastnih sredstev ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini, ki predstavlja razliko med primerno porabo občine in lastnimi prihodki občine.

**Tabela 5: Izračun finančne izravnave za nekatere podravske občine za leto 2008**

	občina	Oi	PPi	skupni prihodki občin znižani za Gli	razlika	presežek	finančna izravnava
		1	2	3	4=2-3	5=3-2	6=2-3
1	<b>Benedikt</b>	2209	1. 255. 260	1. 188. 548	66. 412	0	66. 712
2	<b>Cerkvenjak</b>	2112	1. 231978	1. 148. 235	83. 43	0	83. 743
3	<b>Duplek</b>	6437	3. 081. 868	3. 120527	-38. 659	38. 659	0
4	<b>Hoče - Slivnica</b>	10335	4. 616. 343	4. 879. 485	-263. 142	263. 142	0
5	<b>Kungota</b>	4762	2. 487. 287	2. 424. 643	62. 611	0	62. 644
6	<b>Lenart</b>	7238	3. 714. 792	3. 740. 830	-26. 038	26. 038	0
7	<b>Lovrenc na Pohorju</b>	3228	1. 780. 783	1. 716. 752	64. 031	0	64. 031
8	<b>Makole</b>	2112	1. 342. 174	1. 280. 761	61. 413	0	61. 413
9	<b>Maribor (M)</b>	111629	44. 969. 365	52. 874. 858	-7. 905. 493	7. 905. 493	0
10	<b>Miklavž na drav. polju</b>	6288	2. 624. 236	2. 914. 871	-290. 635	290. 635	0
11	<b>Oplotnica</b>	3,994	2. 107. 899	2. 046. 450	61. 449	0	61. 449
12	<b>Pesnica</b>	7603	4. 225. 890	4. 066. 909	158. 981	0	158. 981
13	<b>Poljčane</b>	4377	2. 244. 727	2. 278. 944	-34. 217	34. 217	0
14	<b>Rače - Fram</b>	6512	3. 080. 153	3. 329. 322	-249. 169	249. 169	0
15	<b>Ruše</b>	7669	3. 418. 859	3. 835. 611	-416. 752	416. 752	0
16	<b>Selnica ob Dravi</b>	4713	2. 221. 357	2. 277. 365	-56. 008	56. 008	0
17	<b>Slovenska Bistrica</b>	24332	12. 641. 492	12. 783. 357	-141. 865	141. 865	0
18	<b>Starše</b>	4221	2. 060. 169	2. 230. 086	-169. 917	169. 917	0
19	<b>Sveta Ana</b>	2367	1. 481. 014	1. 368. 194	112. 820	0	112. 820
20	<b>Sveta Trojica v Sl. goricah</b>	2239	1. 277. 464	1. 247. 276	30. 188	30. 188	30. 188
21	<b>Sveti Jurij v Sl. goricah</b>	2187	1. 317. 913	1. 267. 155	50. 758	0	50. 758
22	<b>Šentilj</b>	8564	4. 242. 499	4. 483. 440	-40. 941	40. 941	0

Vir: Ministrstvo za finance Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, 2009



Občina prav tako pridobiva dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje:

- izvajanja posamezne naloge ali programa,
- soinvesticij in
- skupnega opravljanja nalog občinske uprave.

Z zakonom ali iz njega izhajajočim predpisom se lahko določijo posamezne naloge ali programi iz pristojnosti občin, ki so širšega javnega interesa od same občine (odprava posledic naravnih in drugih nesreč, požarno varstvo, zagotavljanje kulturnih dejavnosti, financiranje potreb romske skupnosti na območju občine itd.), zato se zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna. Sofinancirajo se prav tako investicije v lokalno javno infrastrukturo in investicije posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb ter interesov prebivalcev občine, če so te uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov, kjer se del sredstev zagotovi v višini 6 % skupne primerne porabe občin na podlagi meril pristojnega Ministrstva za lokalno samoupravo. Prav tako gre del sredstev v sofinanciranje investicij, ki jih predlagajo resorna ministrstva. Ne glede na 19. in 21 člen ZFO-1 dobiva občina sredstva za sofinanciranje strukturnih in kohezijskih politik, prav tako so predvidena dodatna sredstva za uresničevanje pravice manjšine in Romov.

Sofinanciranje investicij lahko maksimalno doseže celoten znesek investicije brez davka na dodano vrednost. Pri tem je njen delež odvisen od stopnje razvitosti občine, s prednostno obravnavo občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti. Stopnjo razvitosti občin določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, za štiri leta na podlagi indeksa razvojne ogroženosti, ki se izračuna kot aritmetična sredina enako obteženih kazalnikov, kot so:

- kazalniki razvitosti občine (bruto dodana vrednost na zaposlenega, dohodnina na prebivalca in število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva občine),
- kazalniki ogroženosti občine (indeks staranja prebivalstva občine in stopnje registrirane brezposelnosti ter stopnje zaposlenosti na območju občine) in
- kazalniki razvojnih možnosti (opremljenosti občine s komunalno infrastrukturo, kulturno infrastrukturo, vključno s kulturnimi spomeniki, dostopnimi za javnost, delež območij Natura 2000 v občini in
- kazalnik poseljenosti občine

Povprečna vrednost indeksa za obdobje 2007-2010 je določena s 100, pri čemer je nad to mejo 96 občin, med njimi je najmanj razvita Kuzma z indeksom 160, preostalih 114 občin je uvrščenih pod 100, med njimi je najbolj razvita Ljubljana z indeksom 38,5, če upoštevamo vse občine v Republiki Sloveniji. Pri podravske občinah je slika strašno slaba, saj presega mejo 18 občin, pri čemer je najmanj razvita občina Makole s indeksom 126,1, preostale štiri občine so pod mejo, pri čemer je najbolj razvita občina Maribor s indeksom 74,1 (Sklep o določitvi razvitosti občin, Ur.l. RS, št. 70/07).

**Tabela 6: Indeks razvitosti podravske občine**

<b>OBČINA</b>	<b>Indeks razvitosti</b>
	1
BENEDIKT	101,9
CERKVENJAK	116,0
DUPLEK	111,6
HOČE-SLIVNICA	107,2
KUNGOTA	112,2
LENART	84,3
LOVRENC NA POHORJU	121,9
MAKOLE	126,2
MARIBOR	74,1
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	102,2
OPLONICA	105,5
PESNICA	115,2
POLJČANE	108,8
RAČE - FRAM	101,0
RUŠE	107,2
SELNICA OB DRAVI	95,9
SLOVENSKA BISTRICA	93,7
STARŠE	116,1
SVETA ANA	114,5
SVETA TROJICA V SL. GOR.	108,7
SVETI JURIJ V SL. GOR.	114,7
ŠENTILJ	101,7

Vir: Sklep o določitvi razvitosti občin, 2007

### **Zadolževanje po noveli ZFO-1A**

Občina se zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance.

Novela zakona ureja zadolževanje občin v členih 10 in 10a do 10g. Po mnenju stroke novela uvaja rešitev glede zadolževanja občin, saj se le-te ne bodo mogle zadolževati za več kot 8% realiziranih prihodkov, kamor niso vštete hipoteke in zadolževanja pravnih subjektov, katerih ustanoviteljica je občina sama. Po drugi strani se bodo občine lahko dodatno zadolžile v primeru projektov, ki bodo sofinancirani iz evropskih skladov, saj marsikatera, zlasti manjša občina, nima dovolj virov za izpeljavo tovrstnih projektov brez zadolževanja:

- možnosti zadolževanja občine so za izvajanje občinskega proračuna v skladu s sprejetim občinskim odlokom zadolževanja, s posojili doma ali s sredstvi Evropske unije, pri čemer lahko likvidnostni dolg znaša največ 5% vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna,
- največji obseg možnega zadolževanja, ki je določen z 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.

- možnost upravljanja z dolgom občinskega proračuna se ob soglasju ministrstva za finance, če se s tem zmanjšajo stroški, zniža izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem in izboljša struktura dolga,
- sklepanje poslov je v zvezi z dolgom in (ne)prevzemanje dolga za vse posle župana, za katere ni potrebno soglasje ministrstva,
- možnost izdaje poročstva občin, posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, pod pogojem, da imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.
- možnost zamenjave obstoječe poroštvene pogodbe, če ima to dejanje pozitiven vpliv na občinski proračun,
- zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja, posrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ob soglasju občinskega sveta.

Z navedenimi pravili zadolževanja je občinam omogočena večja svoboda pri zadolževanju in upravljanju sredstev, pa tudi višji prag najvišje stopnje zadolženosti (Kunšek, 2008).

#### **4.4. PRIMERJAVA IN OCENA STANJA**

Z ZFO občin so glede preteklih modifikacij stopile v veljavo korenitejše spremembe sistema financiranja občin, intenca katerih je bilo zagotoviti sorazmernost virov financiranja in pristojnosti občin, povečati finančno avtonomijo občin in zmanjšati navezanost na dodatna sredstva iz državnega proračuna ter ustrezno določiti metodologijo, po kateri so se delila dodatna finančna sredstva zaradi finančne izravnave, pa tudi financiranje tistih dejavnosti, ki so sledile javnemu interesu oziroma so bile skladne z razvojnimi cilji države.

Zakonodajalec je z uveljavitvijo ZFO poudaril tri ključna področja, kjer je želel spremeniti sistem financiranja občin:

- Področje izračuna primerne porabe v državi je želel spremeniti v takšno pozicijo, kjer je določitev zneska primerne porabe temeljila na dejanskih stroških oziroma sredstvih, potrebnih za financiranje tistih nalog občin, ki so jih v skladu z zakonom dolžne opravljati (pristojnosti, določene z zakonom),
- Področje prihodkov za financiranje z zakonom določenih pristojnosti občin je želel spremeniti tako, da je porazdelitev vrednosti teh prihodkov enakomernejša
- Področje obstoječega modela izračuna primerne porabe posamezne občine je želel spremeniti tako, da so primerno upoštewane njene posebnosti, ki vplivajo na višino stroškov.

Po ZFO je primerno porabo na prebivalca vsako leto ob sprejemanju proračuna določil državni zbor, pri čemer je ta predstavljal le izhodiščni znesek, iz katerega ni mogoče izračunati skupne primerne porabe. Prav tako si občine svoje primerne porabe niso sposobne izračunati, ker morajo uporabiti ustrezne korekcijske količnike, ki jih ne

poznajo, saj lahko »pridobijo podatke le za svojo občino, nimajo pa povprečnega podatka na ravni države, ki je potreben pri izračunih količnikov za korekcijo. Šele ko na Ministrstvu za finance izračunajo korigirane glavarine<sup>3</sup> za vsako občino, se lahko izračuna še znesek primerne porabe občine za financiranje lokalnih zadev javnega pomena« (Božič, 2006, str. 6-10). Po proceduri resorno ministrstvo izračunane zneske primerne porabe in posledično finančne izravnave pošlje občinam, za kar mora dobiti predhodno soglasje vlade. Božičeva (2006) pojasnjuje, da je zahtevano in kompleksno vmesno izračunavanje korigiranih količnikov z novim sistemom odpravljeno, saj je mogoče znesek primerne porabe občin ugotoviti takoj s sprejemom zneska glavarine v državnem zboru ob podatku o številu prebivalcev na predpisani datum.

Strukturno je formula primerne porabe na vsebinski ravni substituirala spremenljivko primerne porabe na prebivalca s povprečnino. Po veljavni metodologiji izračunavanja primerne porabe je s povprečnino precizneje določen obseg nalog iz občinskih pristojnosti, ki štejejo v strošek za njen izračun, hkrati pa se državnemu resorno pristojnemu organu zakonsko omogoča, da z uredbo iz obsega izloči (ali vsaj omeji) vse tiste stroške, ki jih imajo občine pri izvajanju nekaterih dodatnih nalog, ki niso značilne za vse občine. Na nivoju količnikov so šle spremembe do te mere, da je osnovni količnik zreduciran z 0,7 na 0,61 kot posledica povečanja količnika razmerja cest z 0,05 na 1,013 (pri čemer so v dolžino cest vštete tudi javne poti) in minimalno povečanje količnika razmerja površine (Pi) z 0,05 na 0,06. Povečanja slednjih dveh sta precej očitni spremembi, pri čemer ju stroka označuje za potrebni, saj se je glede na infrastrukturne probleme in stroške ki jih imajo pri tem občine, izkazalo, da so občine največ sredstev namenjale prav za cestno infrastrukturo, ki je sedaj v formuli deležna precej višje obtežitve. Zmanjšanje osnovnega količnika pri mestnih občinah in tistih nemestnih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo Zakona o ustanovitvi občin, ter o določitvi njihovih območij oziroma izenačenje z nemestnimi na 0,61 je upravičeno, saj je »obvezne zakonske naloge dolžna izpolnjevati tako mestna kot nemestna občina, enako velja za izenačitev količnikov v tistih občin, ki niso mestne in kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij«. S tem se ne strinjata Brezovnik in Oplotnik (2006), ki v analizi starega sistema ugotavljata, da imajo mestne občine višje povprečne stroške na prebivalca kot nemestne in bi bilo zanje glede na obseg pristojnosti in nalog treba upoštevati ustrezen korekcijski faktor, ki bi zagotovil večji delež primerne porabe. Izenačitev količnikov v medsebojnih relacijah (relevantnih razmerjih) gre vsekakor v škodo nemestnih občin, kar nudi potencialno možnost zaviranja razvoja urbanih središč, vendar je hkrati s to potezo zakonodajalec sledil legitimnemu cilju po dohitevanju nemestnih občin pri zagotavljanju primerljivega standarda v izvajanju osnovnih, zakonsko obveznih nalog občine, ne glede na poreklo občana. Dodatno velja upoštevati, da izenačitev velja le za relativna razmerja, ki ne pomenijo nujno zmanjšanja absolutnega, dejansko realiziranega zneska (skupnih prihodkov občine). Poleg spremenjenih količnikov se ob formuli prav tako poraja vprašanje o morebitni smiselni vključitvi ostalih občinskih specifik (npr. število osnovnošolcev v občini), vendar hkrati obstoji zadržek, saj bi želela vsaka občina vključiti svojo specifično formulo, kar je preobsežno in ni realno izvedljivo. S tega vidika je smiselna takšna formula, ki z

---

<sup>3</sup> Avtorica uporablja v tem članku pojem glavarina v pomenu primerna poraba na prebivalca

minimalnim številom parametrov čim boljše opiše določeno stanje v občini, k čemur nenazadnje ti parametri težijo, saj npr. spremenljivka Mi posredno določa število osnovnošolcev v občini, prav tako Ci, kjer se skozi cestno infrastrukturo izraža komunalno infrastrukturo, poseljenost itd. V tem primeru je moč reči, da ti štirje parametri zadoščajo in dajejo optimalno rešitev na sistemski ravni.

Viri, namenjeni financiranju primerne porabe, so po ZFO navedeni od 20. do 24. člena. Če jih okvirno navedemo, so to lastni prihodki za financiranje primerne porabe, dohodnina in finančna izravnava, z izjemo komunalnih prispevkov, prihodkov od premoženja, obresti in ostalih virov po 25. čl. ZFO. Po zakonskih členih so klasificirali dihotočno na podlagi tega, ali jih upoštevati pri financiranju primerne porabe in posledično iz tega izhajajoča upravičenost občine do finančne izravnave. Kontradiktorno s predhodnim zakonom, ZFO-1 kot edini vir za financiranje primerne porabe predvideva le prihodek občine iz glavarine, zato je klasifikacija virov strukturno spremenjena, v tem okviru se podrobneje razmejuje med lastnimi viri, odstopljenim viri in občinskimi taksami, s čimer občina financira obvezne in samoupravne naloge. Vsebinsko nova ureditev ne navaja upravnih taks in taks za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pri davku na dobitke od iger na srečo je pripisana beseda klasičnih, dodatno je opredeljen davek na vodna plovila, davek na nepremičnine. Nekoliko podrobneje so v 9. členu ZFO-1 navedene takse. V prehodnem petletnem obdobju se med vire financiranja obveznih nalog (poleg prihodka občine iz glavarine) po 38. členu ZFO-1 šteje tudi delež nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (s statusom substituta do uvedbe davka na nepremičnine) in delež davčnih prihodkov občin po 21. členu ZFO, kar posledično prinaša manj sredstev občinam iz naslova skupnih prihodkov občine, če občina pobere nadpovprečni znesek nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davčnih prihodkov po 21. členu ZFO. Posledično država v prehodnem obdobju občinam prepusti manjši delež dohodnine, kot bi ga bile deležne brez prehodnih virov financiranja primerne porabe v predpisanem deležu. Po preteku petih let bodo neposredni viri državnega proračuna (odstopljeni viri) postali edini vir za financiranje primerne porabe, ostale neposredne vire po 6. in 7. členu ZFO-1 bodo občine lahko potrošile za naloge, ki jih bodo določile same (kot samoupravne naloge).

Novela ZFO-1A se je vrnila na predhodno veljavni zakon, po katerem je dohodnina destinacijsko temelječ lastni vir občine. Slednja po noveli pripada občinam v višini 54 %, preostanek pa dobi država. Od občinskega deleža dohodnine pripada 70 % ustvarjene dohodnine neposredno občini (kot destinacijsko temelječi vir), preostalih 30 % pa bi šlo v solidarnostni sklad za tiste občine, ki primerne porabe ne morejo pokriti z zakonsko namenjenimi lastnimi viri, za kar bodo prejele solidarnostno finančno izravnavo. V prehodnem obdobju novela iz skupnih prihodkov za financiranje primerne porabe predvideva izključitev nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in dela davčnih prihodkov, za kar bo morala država posledično zvišati prihodke iz dohodnine (Železnik, 2002).

Finančna izravnava je po ZFO tisti instrument, ki nadomešča primanjkljaj deleža lastnih sredstev prihodkov občine (navedenih od 21. do 23. člena), s katerimi naj bi ta pokrila primerno porabo v predpisani meri. Posledično je za občino racionalno težiti k reduciranju deleža tistih lastnih prihodkov, ki se uporabljajo pri izračunu primerne porabe, ker bo s

tem prejela večji znesek finančne izravnave, čeravno bi morebiti pokrila predpisani znesek primerne porabe z lastnimi viri. Druga anomalija z enakim učinkom je obseg zajemanja prihodkov občin, kjer je na eni strani dopuščeno, da se nekateri od njih, ki so dodatno opremljeni s specialnejšimi zakoni od ZFO (npr. Zakon o igrah na srečo), ne upoštevajo pri izračunu lastnih prihodkov, namenjenih kritju primerne porabe, pri čemer so lahko ti v nekaterih občinah precej relevanten finančni vir. Na drugi strani imamo tiste prihodke, ki se v izračunu upoštevajo, čeravno nekatere občine nimajo stroškov pri tem oziroma so le-ti minimalni (npr. vzdrževanje gozdnih cest in gasilskih poti). Dodatno pomanjkljivost Božičeva (2006) ugotavlja pri izračunu lastnih prihodkov občine za primerno porabo, kjer se zadrži kalkulatívne ocene nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, takse za obremenjevanje voda in priključne takse, kar posledično rezultira v nerealnem dokončnem izračunu finančne izravnave. Slednja nenazadnje demotivira nesamostojne občine za pridobivanje lastnih sredstev virov in povečanje lastne davčne baze, saj kakršnokoli povečanje lastnih prihodkov (namenjenih kritju primerne porabe) pomeni zmanjšanje finančne izravnave, prav tako predstavlja motiv za drobljenje in nastajanje novih občin, kjer Pinterič (2007) ugotavlja, da je nastanek novih občin posledica ekonomsko-političnih interesov, pri čemer je finančni argument razumljiv in predstavlja večjo distribucijo sredstev, vendar v tem primeru glavni vir prihodkov novih občin finančna izravnava, zato se poraja dvom, ali več sredstev dejansko predstavlja večjo finančno avtonomijo ali pa jih le veže v odnose finančne odvisnosti od državnih sredstev.

Rezultanta navedenih opcij je visok delež tistih občin (ali vsaj višji od upravičenega), po katerem je skladno z 24. čl. ZFO država dolžna zagotoviti finančno izravnavo. Po istoimenskem členu so prav tako opredeljeni pogoji, kdaj jo mora država občinam povečati oziroma jo je slednja dolžna vrniti, kadar so po opravljenem dopolnjenem izračunu med letom ugotovljeni lastni prihodki višji od ocenjenih. Nasprotno zakon ne definira, kaj se zgodi z lastnimi prihodki za pokrivanje primerne porabe, če so ti višji od pripadajoče izračunane primerne porabe. To velja predvsem za tiste občine, ki so samostojne (samofinancirajoče), saj zadržijo presežke, ki so opredeljeni kot lastni prihodki za primerno porabo, medtem ko preostale občine prejmejo finančno izravnavo iz sredstev države in ne iz naslova nedavno omenjenega presežka. Na podlagi tega je moč izpeljati kavzalen sklep, in sicer, da je bilo v starem sistemu financiranja občin sredstev finančne izravnave iz naslova presežkov dovolj, vendar so šle v napačne roke k samostojnim občinam. Prepoznane visoke asimetrije je bil sistem po ZFO-1 v precejšnji meri sposoben eliminirati, kar pomeni bistveno znižanje sredstev finančne izravnave s poenostavljenim spremenjenim načinom delitve dohodnine in njenim pozicioniranjem na mesto edinega vira prihodkov za financiranje primerne porabe, kar je nenazadnje korak k odpravljanju samega instrumenta izravnave in pomeni posledično izničenje pritiskov po zniževanju prihodkov za primerno porabo v namene višje finančne izravnave. Dejanski rezultat je veliko število občin s presežkom ali minimalno izravnavo, vendar je dejanska motivacija za povečanje lastnih virov občin vprašljiva, saj model financiranja občin po ZFO-1 «ne prinaša stimulansov, da bi občine kaj storile za povečanje lastne davčne baze, poleg tega so občani že sedaj preveč obremenjeni z raznimi taksami in drugimi dajatvami, ki so jih dolžni plačevati v občinske proračune». Novela zakona ZFO-1A je dohodnino

spet vrnila med prihodke občine, ki se štejejo kot lastni viri, ker je dohodnina glavni vir financiranja občin.

Pri dodatnih sredstvih države je novi sistem primerljiv s prejšnjim, ker sredstva skladno z zakonom ali drugim pravilnikom ostanejo strogo namenska za opravljanje tistih nalog in investicij, za katere obstaja v občini poseben interes. Finančne spodbude za združevanje občin in sofinanciranje njihovih skupnih nalog se ne spreminjajo, le vsebinsko so pri področju sofinanciranja dejavnosti za uresničevanje pravic narodnih manjšin dodani Romi. Vidnejša sprememba je povečanje sredstev za sofinanciranje investicij s 3 % na 5 %<sup>4</sup> skupne primerne porabe občin, vendar je odstotkovna omejitev odpravljena, če gre za sredstva strukturne in kohezijske politike evropske unije, s čimer se želi aktivneje spodbuditi občine pri črpanju evropskih sredstev iz strukturnih skladov. Višina soinvesticije, ki je bila po ZFO omejena do največ 70 % realizirane dohodnine posamezne občine, z izjemo strukturnih, kohezijskih in predpristopnih politik če so to omogočali področni zakoni in podzakonski akti. ZFO-1 je dopuščal možnosti sofinanciranja v celotnem znesku na podlagi indeksa razvojne ogroženosti, ki daje možnosti privilegiranega dostopa finančnih sredstev manj razvitim občinam. Novela zakona ZFO-1A je tudi na področju soinvesticij bolj dosledno uredila višino. Izračuna po enačbi:

$$SVSo = ((Flo \times KFI): \Sigma FI) + ((OCo \times KOC): \Sigma OCd) + ((OOo \times KOO): \Sigma OOd) + ((ODo \times KOD): \Sigma OD) + ((NAo \times KNA): \Sigma NA) + ((\Sigma (Po: \check{S}Po) \times KRP): \Sigma RP).$$

---

<sup>4</sup> Po petletki predhodnega obdobja s postopnim povečanjem na 5 % po 39. čl. ZFO-1

Pri tem je:

SVSo	skupna višina sredstev, ki so občini na razpolago;
Flo	občinski prihodek iz solidarnostne in finančne izravnave;
KFI	20 % sredstev – kvota "solidarnostna in finančna izravnava";
FI	skupna višina sredstev solidarnostne in finančne izravnave;
OCo	dolžina občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti) v občini po podatkih ministrstva, pristojnega za promet;
KOC	30 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona – kvota "občinske ceste";
OCd	skupna dolžina občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti) v državi po podatkih ministrstva, pristojnega za promet;
OOo	površina desetkilometerskega obmejnega pasu v občini po podatkih Urada za makroekonomske analize in razvoj;
KOO	10 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona – kvota "obmejno območje";
OOD	skupna površina desetkilometerskega obmejnega pasu v državi po podatkih Urada za makroekonomske analize;
ODO	površina kmetijskih zemljišč v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki v občini po podatkih ministrstva, pristojnega za kmetijstvo;
KOD	20 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona - kvota "Omejeni naravni dejavniki";
OD	skupna površina kmetijskih zemljišč v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki v državi po podatkih ministrstva, pristojnega za kmetijstvo;
NAo	površina območja Nature 2000 v občini po podatkih ministrstva, pristojnega za okolje in prostor;
KNA	10 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona - kvota "Natura 2000";
NA	skupna površina območja "Natura 2000" v državi po podatkih ministrstva, pristojnega za okolje in prostor;
Po	površina občine po podatkih Geodetske uprave RS;
ŠPo	število prebivalcev občine po podatkih Statističnega urada RS;
KRP	10 % sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona - kvota "Redkost poseljenosti";
RP	vsota faktorjev redkosti poseljenosti po posameznih občinah, ki so rezultat enačbe: Vsota (Po:ŠPo) x Po.

Prav tako novela določa tudi obseg sofinanciranja na podlagi indeksa razvojne ogroženosti, ki ga izračuna vlada iz podatkov Statističnega urada Republike Slovenije in drugih uradnih evidenc ter določi organe pristojne za pripravo podatkov. Od teh podatkov je odvisen odstotek sofinanciranja investicije (24 in 24a čl. ZFO-1A).



Omenjeni indeks je bil razvit že v preteklosti prav zaradi obstoječih teritorialnih razlik za namene spodbujanja skladnega regionalnega razvoja (po Zakonu za spodbujanje regionalnega razvoja za obdobje od 1999 do 2005), kjer je predstavljal merilo delitve finančnih sredstev na ravni statističnih regij. Zaradi nekaterih sistemskih predrugачenj istega zakona (predvsem s postavitvijo indeksa kot ključnega kriterija delitve sredstev pri regionalnem razvoju) in ugotavljanja pomanjkljivosti iz analize rezultatov delitve sredstev je bil ustvarjen indeks razvojne ogroženosti (veljaven za sedanj sistem financiranja občin), z drugačno in enostavnejšo metodologijo izračunavanja na ravni občin, s čimer precizira stopnjo upravičenosti na ravni občin, ter stopnjo upravičenosti do dodatnih sredstev za vsako občino posebej.

Poudariti velja, da dodatna sredstva in dodatne naloge veže načelo koneksistete. Vendar je v preteklosti država občinam permanentno predpisovala dodatne naloge ali višala standarde, ki proračun dodatno obremenjujejo, brez zagotovitve zadostnih dodatnih finančnih sredstev. Stroka pravi, da bi država lahko bila v preteklosti pri tem doslednejša, saj je šele po letu 2004 zagotovila sorazmernost virov financiranja pri predpisovanju novih pristojnosti občin, pri čemer sedaj to poteka v dogovoru z reprezentativnimi združenji občin. Sedanji nabor nalog, ki so jih občine dolžne (zmožne) opravljati, ocenjujejo kot ustrezen, zato prenos dodatnih nalog, kadrov in finančnih virov ni predviden (morebiti pri mestnih občinah, kar pa je spet stvar dogovora med občino in državo). Na občine bi se sicer lahko prenesle nekatere dodatne naloge in posledično namenska sredstva, toda ob dejstvu, da se uvajajo pokrajine, to v trenutnih okoliščinah ni smiselno.

Instrument zadolževanja občin je takšen finančni vir, ki se všteva v skupni javni dolg države, zato je potrebna njegova skladnost s ključnimi makroekonomskimi cilji države, ki bi jih morebitna liberaliziranost lahko ogrozila. Prav tako ZFO-1 zadolževanje parcialno prepušča zakonu o javnih financah, pri čemer država vodi precej restriktivno politiko in s spremembo financiranja občin na področje zadolževanja ne posega. Država je tista, ki mora »zadržati nadzor nad javnimi financami in ne sme dopustiti pretiranega zadolževanja, kar se je v preteklosti že zgodilo, ko so se določene občine prekomerno zadolžile, tudi s financiranjem ne nujno potrebnih projektov, kar je pomenilo zanje precejšnje likvidnostne težave«. Občine se še nadalje lahko zadolžujejo le v okviru ohranjenih predpisanih stopenj, za kar morajo pridobiti soglasje pristojnega ministrstva.

Opisane značilnosti financiranja (predvsem skozi distribucijo finančnih virov) predstavljajo krepitev sistema participacije v Sloveniji, saj Babič (1996b) pojasnjuje, da se v državah z razmeroma visokimi stopnjami finančne centralizacije lokalne skupnosti pri financiranju svojih nalog v največji meri naslanjajo na transfere višjih ravni oblasti, njihovi izvorni prihodki pa imajo precej manjšo težo. Soočamo se z direktnim financiranjem potreb lokalnih skupnosti s centralnega nivoja, kar Brezovnik in Oplotnik (2003) poimenujeta lump-sum sistem, ki predstavlja najprimernejšo in realno opcijo pri odpravi obstoječih razlik v prihodkih med občinami, s čimer se sicer izgublja smisel fiskalne decentralizacije, vendar postanejo občine finančno veliko bolj samostojne. Slovenija je takšen sistem konkretizirala z uveljavitvijo prihodka občine iz glavarine, ker je prevzela velik delež odgovornosti financiranja občin in v določeni meri uvedla nekakšno uravntimerko. Rezultat je povprečna centralizacija, saj obstoječe razlike med občinami oziroma posledično

neenakomerna porazdelitev finančnih virov med njimi onemogoča oblikovanje takšnega modela, ki bi pomenil enakomernejše porazdeljevanje finančnih virov ob ohranitvi (povečanju) pretekle kvalitativne stopnje avtonomnosti dohodnine, in to brez povečanja finančne avtonomije v proračunski bilanci slovenskih občin. Z novelo ZFO-1A pa je ukinjen prihodek občin od glavarine in ponovno uvedena dohodnino kot lastni vir finančnih sredstev občin.

Skupni prihodki občin zajemajo izračun solidarnostne izravnave ter dodatne solidarnostne izravnave z upoštevanjem, da se primerna poraba občine v prehodnem obdobju financira še z davčnimi prihodki občine. Za leto 2010 in za leto 2011 se dohodnina razdeli tudi na podlagi dodatne solidarnostne izravnave. Finančna izravnave zajema izračun finančne izravnave kot razlike med primerno porabo občine in dohodnino oz. v prehodnem obdobju med primerno porabo občine ter seštevkom dohodnine in davčnih prihodkov občine. Za leto 2010 in za leto 2011 nobeni občini ne pripada finančna izravnava, ker se primerna poraba v celoti pokrije s prihodki iz dohodnine in davčnimi prihodki.

**Tabela 7: Skupni prihodki podravske občine za leto 2010**

Občina	PPi	POs (zmanjšani)	70% doh. zmanj za 16%DPO	Skupni DPO 16%	Solidarn. izravnava	Dodatna soli. izv. do PPi	Doh. ki prip. obč.
BENEDIKT	1.484.640	1.423.020	460.524	5.225	957.271	61.620	1.479.415
CERKVENJAK	1.390.076	1.315.684	436.111	3.777	875.796	74.392	1.386.299
CIRKULANE	1.791.169	1.582.326	436.140	3.157	1.143.029	118.843	1.698.012
DESTRNIK	1.681.992	1.625.184	691.377	6.239	927.568	56.808	1.675.753
DORNAVA	1.627.781	1.593.490	634.873	4.025	954.592	34.291	1.623.756
DUPLEK	3.720.774	3.725.744	1.784.061	26.982	1.914.701	0	3.698.762
GORIŠNICA	2.203.939	2.199.219	995.006	5.083	1.199.130	4.720	2.198.896
HAJDINA	1.985.682	2.010.893	1.158.433	13.877	838.583	0	1.997.016
HOČE - SLIVNICA	5.588.508	5.698.505	3.886.570	51.366	1.760.569	0	5.647.139
JURŠINCI	1.502.079	1.447.571	359.027	3.631	1.084.913	54.508	1.498.448
KIDRIČEVO	3.987.235	3.899.594	1.997.815	15.430	1.886.349	87.641	3.971.805
KUNGOTA	2.925.651	2.855.491	1.586.013	14.976	1.254.502	70.160	2.910.675
LENART	4.254.365	4.190.756	2.621.263	27.147	1.542.346	63.609	4.227.218
LOVRENC NA POHORJU	2.036.484	1.955.448	951.577	4.105	999.766	81.036	2.032.379
MAJŠPERK	2.899.974	2.715.527	948.022	5.714	1.761.791	184.147	2.893.960
MAKOLE	1.534.256	1.426.154	461.624	2.616	961.14	108.102	1.531.640
MARIBOR (M)	56.732.864	53.568.045	48.623.702	685.365	4.258.978	0	52.882.480
MARKOVCI	2.128.167	2.158.027	1.065.785	4.048	1.088.194	0	2.153.979
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	3.052.854	3.189.247	2.337.954	25.995	825.298	0	3.163.252
OPLOTNICA	2.419.037	2.356.700	1.004.975	3.189	1.348.536	62.337	2.415.848
ORMOŽ	8.022.436	7.767.927	3.709.305	43.248	4.015.374	254.509	7.979.188
PESNICA	4.834.899	4.643.045	2.102.643	27.073	2.513.329	191.854	4.807.826
PODLEHNIK	1.495.278	1.369.083	385.266	4.483	979.334	126.195	1.490.795
POLJČANE	2.488.673	2.458.929	1.160.259	13.244	1.285.426	29.744	2.475.429
PTUJ (M)	11.646.309	12.074.240	9.617.507	105.349	2.351.384	0	11.968.891
RAČE - FRAM	3.648.646	3.666.037	2.264.659	37.120	1.364.258	0	3.628.917
RUŠE	3.906.039	3.982.970	2.503.786	20.103	1.459.081	0	3.962.067
SELNICA OB DRAVI	2.549.401	2.561.012	1.423.366	10.733	1.126.913	0	2.550.279
SL. BISTRICA	14.668.539	14.354.692	8.497.470	74.363	5.782.859	3.13.847	14.594.176
SREDIŠČE OB DRAVI	1.335.365	1.310.793	667.322	6.714	636.757	24.572	1.328.651
STARŠE	2.376.752	2.361.330	1.192.524	6.869	1.161.93	15.422	2.369.883

					7		
SV. TROJICA V SLOV. GOR.	1.404.367	1.351.360	511.376	4.121	835.863	53.077	1.400.246
SVETI TOMAŽ	1.549.301	1.447.712	411.214	3.897	1.032.601	101.589	1.545.404
SVETA ANA	1.706.891	1.583.369	402.746	2.251	1.178.372	123.522	1.704.640
SV. ANDRAŽ V SLOV. GOR.	788.286	760.637	191.926	1.667	565.044	27.649	786.619
SVETI JURIJ V SLOV. GOR.	1.478.382	1.391.322	386.924	3.670	1.000.728	87.060	1.474.712
ŠENTILJ	4.942.323	4.894.165	2.252.060	14.972	2.627.133	48.158	4.927.351
TRNOV. VAS	892.736	844.449	205.883	3.435	635.131	48.287	889.301
VIDEM	3.723.491	3.545.962	1.233.158	7.083	2.305.721	177.529	3.716.408
ZAVRČ	1.131.236	1.047.440	262.776	5.395	779.269	83.796	1.125.841
ŽETALE	1.095.108	999.768	246.000	3.074	750.694	95.340	1.092.034

Vir: Ministrstvo za finance Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, 2009

## 5. PREMOŽENJSKI DAVKI V SLOVENIJI

### 5.1. NAJPOMEMBNEJŠI PREMOŽENJSKI DAVKI V SLOVENIJI PO VELJAVNI ZAKONODAJI

V svetu poznamo več vrst davkov, ki se po posameznih državah po vsebini razlikujejo. Tudi v Sloveniji obstaja kar nekaj vrst davkov, s katerimi se obdavčujejo različne oblike premoženja. Obdavčitev premoženja, predvsem nepremičnin, je v slovenski zakonodaji urejeno s premoženjskimi in dohodkovnimi davki z nepremičninskimi davki v okviru davka od premoženja, z obdavčitvijo porabe, tudi z davčnim virom, kot je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek od plovil in drugimi viri, kot so takse in pristojbine. Veljavna ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov v Sloveniji deli davčne prihodke iz naslova premoženjskih davkov na podskupine:

- davek na nepremičnine
- davek na vodna plovila
- davek na dediščine in darila
- davke na promet nepremičnin

Do leta 2003 se je med te davke štela tudi odškodnina za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda, ki je bila v letu 2003 ukinjena. Glede na vsebino bi v to skupino davkov lahko uvrstili tudi pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest, ki pa se kot javni prihodek občine nahaja v postavki taks in pristojbin (Kranjec, 2003, str. 194)

Med navedenimi davki je kar nekaj takšnih, ki igrajo vlogo davka na nepremičnine. Tako lahko v skladu z OECD klasifikacijo premoženjskih davkov glede na značilnosti davčne osnove, določanja davčnih stopenj, pobiranja davčnih prihodkov in drugih značilnosti davkov med (periodične) davke na nepremičnine uvrstimo davke, ki trenutno urejajo obdavčenje nepremičnin v Sloveniji:

- davek od premoženja
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Nekateri ekonomisti pa v to skupino uvrščajo tudi davek od dohodkov iz kmetijstva (Netzer, Lavrač, 1996, str. 14).

Uvrstitev davka od dohodkov iz kmetijstva med davke, ki obdavčujejo nepremično premoženje, utemeljujejo z dejstvom, da je osnova za odmero tega davka normirani potencialni dohodek, ki ga prinaša zemljišče določene kvalitete, ne pa dejanski dohodek, zato iz ekonomskega vidika ta davek ne more biti davek na dohodek fizičnih oseb (Pušnik, 1999, str. 106). Drugi pa menijo, da je razumevanje davka na kmetijska in gozdna zemljišča kot davka od katastrskega dohodka povsem napačno. Ta davek, ki je integrirani del dohodnine, vsebuje nekatere elemente zemljiškega davka, saj je davčni zavezanec praviloma formalni imetnik pravice uporabe zemljišča. Toda davek se odmerja ne glede na to, ali se zemljišče res uporablja za kmetijsko ali gozdarsko pridelavo, zato ga nikakor ne moremo enačiti z davkom na zemljišča kot nepremičnine. Kot davek od dohodka ga opredeljuje davčna osnova, ki je povečini potencialni letni dohodek glede na

dejansko vrsto rabe in kakovost zemljišča, pri čemer je davčni zavezanec oseba, ki vsaj potencialno te dohodke dosega. Nasprotno pa davek na nepremičnine kot davčnega zavezanca praviloma opredeljuje lastnika nepremičnine (zemljišča), davčno osnovo pa kot njeno vrednost glede na najboljšo možno rabo. Vrednost nepremičnine pa, čeprav vključuje elemente potencialnega dohodka, ni direktno odraz dohodka.

### **5.1.1. Davek od premoženja**

Davek od premoženja ureja Zakon o davkih občanov (Ur. l. SRS, št. 36/88, ki v 14. členu določa objekte obdavčitve). Tako pri nas v skladu z zakonom od premoženja plačujejo davek fizične osebe, ki posedujejo naslednje premoženje:

- stavbe, dele stavb, stanovanja in garaže (v nadaljnjem besedilu: stavbe);
- prostore za počitek oziroma rekreacijo;

Davek na premoženje je redni letni davek. Je osebni davek, saj se pri določanju davčnega bremena upoštevajo osebne okoliščine davčnega zavezanca. Deloma gre za ad valorem davek, kar pomeni, da je davčna osnova lahko izražena v denarju, deloma pa je v drugih merskih enotah, kar velja za specifične davke. Ker naš davčni sistem ne obdavčuje celotnega premoženja posameznika, temveč le posamezne dele premoženja, je tovrstni davek analitični davek. Davek od premoženja je potrebno poravnati ne glede na to, ali premoženje prinaša kakšne donose ali ne. Če prinaša donose, se obdavčitev donosov izvaja z davkom na dohodek.

Davek od premoženja plačujejo fizične osebe, ki imajo v posesti stavbe, dele stavb, stanovanja in garaže, prostore za počitek oz. rekreacijo. Zavezanec za davek od premoženja je lastnik oziroma uživalec. Zavezanec za davek na posest poslovnega objekta je lastnik tega premoženja, pod pogojem, da ga ne uporablja za opravljanje dejavnosti. V primeru solastništva se davek odmeri vsakemu lastniku posebej v sorazmerju z njegovim deležem (156-158. čl. ZDO).

Davčna obveznost za stavbe in prostore za počitek in rekreacijo nastane ob sklenitvi pogodbe o prodaji. Če fizična oseba pridobi stavbo ali prostor za počitek in rekreacijo z gradnjo, potem davčna obveznost nastane z izdajo dovoljenja za uporabo. Pri uporabi objektov pred pridobitvijo dovoljenja za uporabo se davčna obveznost upošteva s pričetkom uporabe prostorov (164. čl. ZDO).

Osnova za odmero davka predstavlja vrednost stavbe oziroma prostora za počitek in rekreacijo. Davčna osnova je ugotovljena na podlagi meril upravnega organa, pristojnega za stanovanjske zadeve in na način, ki ga določa občina. Osnova se izračuna po sistemu točkovanja, kar pomeni da je vrednost stavbe odvisna od števila točk, ki so določene glede na lego objekta, kvaliteto gradnje, starost in druge dejavnike ter od vrednosti točke oziroma vrednosti za kvadratni meter, ki se skladno z 49. čl. Zakona o financiranju občin vsako leto valorizira z indeksom rasti cen življenjskih potrebščin. Davčna osnova se pri stavbah zniža za znesek, ki ustreza vrednosti 160 m<sup>2</sup> stanovanjske površine, toda pod pogojem, da je lastnik ali njegov ožji družinski član (zakonec, otroci ali posvojenci)

oziroma imetnik stanovanjske pravice, dodeljene z odločbo, stalno bival v teh stanovanjskih prostorih. Takšno znižanje davčne osnove ne velja za prostore namenjene za počitek in rekreacijo. V primeru solastništva stavbe se vrednost stanovanjske površine deli v sorazmerju s solastniškimi deleži (158. čl. ZDO).

Davčne stopnje so stopničasto progresivne in različne glede na namen uporabe in glede na same vrednosti premoženja. Davčne stopnje za stavbe (namenjene za stalno bivanje) se gibljejo v razponu od 0,10 % do 1 %, za prostore za počitek in rekreacijo v Razponu 0,20 % do 1,50 %, davčna stopnja za poslovne prostore v lasti fizičnih oseb, pa je določena v razponu od 0,15 % do 1,25 %. Za poslovne prostore, ki jih lastnik oziroma uživalec ne uporablja za opravljanje dejavnosti in jih tudi ne daje v najem za navedeni namen, se stopnje davka povečajo za 50 %.

Vsako leto se na podlagi pravilnika o valorizaciji zneskov po zakonu o davkih občanov, oblikuje lestvica za odmero davka od premoženja, ki določa različne stopnje davka za različne vrste premoženja.

**Tabela 8, a, b, c: Lestvica za odmero davka od premoženja za leto 2009**

a) stavbe

Od vrednosti €		Znaša davek					
nad	do	€		%		€	
	7.669,41			0,10			
7.669,41	42.607,82	7,67	+	0,20	nad	7.669,41	
42.607,82	85.215,60	77,54	+	0,30	nad	42.607,82	
85.215,60	127.823,43	205,36	+	0,45	nad	85.215,60	
127.823,43	170.431,23	397,11	+	0,65	nad	127.823,43	
170.431,23	219.734,52	674,05	+	0,85	nad	170.431,23	
219.734,52	1.093,13		+	1,00	nad	219.734,52	

b) prostore za počitek in rekreacijo

Od vrednosti €		Znaša davek					
nad	do	€		%		€	
	7.669,41			0,20			
7.669,41	42.607,82	15,34	+	0,40	nad	7.669,41	
42.607,82	85.215,60	155,10	+	0,60	nad	42.607,82	
85.215,60	127.823,43	410,74	+	0,80	nad	85.215,60	
127.823,43	170.431,23	751,60	+	1,00	nad	127.823,43	
170.431,23	219.734,52	1.177,68	+	1,25	nad	170.431,23	
219.734,52	1.793,97		+	1,50	nad	219.734,52	

c) poslovne prostore

Od vrednosti €		Znaša davek					
nad	do	€	%	€			
	7.669,41			0,15			
7.669,41	42.607,82	11,49	+	0,35	nad		7.669,41
42.607,82	85.215,60	133,79	+	0,55	nad		42.607,82
85.215,60	127.823,43	368,13	+	0,75	nad		85.215,60
127.823,43	170.431,23	687,70	+	1,00	nad		127.823,43
170.431,23	1.057,16		+	1,25	nad		170.431,23

Vir: Ministrstvo za finance, DURS Sektor za davčni in carinski sistem-predpisi, 2009

Slovenski zakon pri odmeri davka od premoženja upošteva socialni vidik, kar pomeni, da predvideva veliko davčnih oprostitev, tako trajnih kot tudi začasnih in olajšav. Toda takšne oprostitve in olajšave lahko davčni zavezanec uveljavlja le z vlogo, ki jo predloži davčnemu uradu. Trajne oprostitve plačila davka od premoženja na posest stavb veljajo za kmetijska gospodarska poslopja, poslovne prostore, ki jih lastnik oz. uživalec uporablja za opravljanje dejavnosti, stanovanjske stavbe zavezancev davka iz kmetijstva, ki so sami ali so njihovi družinski člani pokojninsko in invalidsko zavarovani na podlagi dohodkov iz kmetijstva, stavbe ki so razglašene za kulturne ali zgodovinske spomenike in stavbe, ki se objektivno ne morejo uporabljati. To pomeni, da sam lastnik ponavadi takšnega premoženja ne koristi, temveč ga uporablja kdo drug, zato so tovrstne oprostitve objektivne narave (161. čl. ZDO).

Plačila davka od premoženja so začasno oproščeni prvi lastniki novih stanovanjskih hiš, stanovanj in garaž, in sicer za obdobje 10 let. Za prvega lastnika se šteje tudi tisti, ki je stavbo podedoval, vendar le v obsegu pravic, ki jih je imel prvi lastnik. Če na primer nekdo živi v majhnem najemniškem stanovanju in ni lastnik tega stanovanja, čez čas pa se odloči to stanovanje kupiti, novemu lastniku ni mogoče priznati davčne oprostitve, saj ni bil prvi lastnik. Oprostitve so deležni tudi lastniki obnovljenih stanovanjskih hiš, stanovanj in garaž, če se pri tem njihova vrednost poveča za več kot 50 %. Takšna oprostitve se ugotavlja na podlagi vrednosti stavbe po obnovi in ne od vrednosti vloženih sredstev, kar pomeni, da je potrebno stavbo vrednotiti po cenah pred obnovo in po stanju po obnovi. To so subjektivne oprostitve, saj se osebe kot prvi lastniki v tej fazi srečujejo s številnimi drugimi izdatki. Te oprostitve so tudi časovno omejene. Oprostitve davka ni mogoče koristiti pri prostorih za počitek in rekreacijo, pa tudi ne pri poslovnih prostorih, četudi so sestavni del stanovanjske stavbe (162. čl. ZDO).

Poleg davčnih oprostitev pa Zakon o davkih občanov pozna tudi davčne olajšave. Le –te so predvidene za primer, ko imamo opravka z zavezancem z več kot tremi družinskimi člani, s katerimi je zavezanec v letu pred letom, za katero se odmerja davek, stalno prebival v lastni stanovanjski hiši ali stanovanju. V takem primeru se odmerjeni davek zniža za 10 % za četrtega in vsakega nadaljnjega družinskega člana (163.čl. ZDO).



### 5.1.2. Davek na vodna plovila

Davek na vodna plovila ureja Zakon o davkih na vodna plovila (Ur. list RS, št. 117/06) samostojno, kar je bilo do leta 2007 urejeno v zakonu o davkih občanov.

Davek od plovil se plačuje od (2. čl ZDVP):

- plovil, daljših od petih metrov, ki so vpisana v evidencah, vzpostavljenih na podlagi zakonov, ki urejajo plovbo po morju in celinskih vodah, razen plovil v gradnji,
- plovil, daljših od petih metrov, katerih lastniki oziroma lastnice so rezidenti Republike Slovenije in izpolnjujejo tehnične pogoje za vpis v evidence plovil iz prejšnje alineje, vendar vanje niso vpisana ter
- plovil, daljših od petih metrov, katerih lastniki so rezidenti Republike Slovenije in izpolnjujejo tehnične pogoje za vpis v evidence plovil, vendar vanje niso vpisana, ker so registrirana v tujini.

Davčni zavezanec je lastnik plovila. Pri solastništvu oziroma skupnem lastništvu plovila je davčni zavezanec vsak solastnik oziroma solastnica oziroma vsak skupni lastnik oziroma skupna lastnica plovila, pri čemer solastniki odgovarjajo za plačilo davka po tem zakonu sorazmerno z višino svojega solastniškega deleža, skupni lastniki pa so za plačilo davka odgovorni solidarno (4. čl ZDVP).

Solastniki oziroma skupni lastniki posameznega plovila lahko sporazumno določijo osebo, ki se v davčni evidenci evidentira kot zastopnik oziroma zastopnica solastnikov oziroma skupnih lastnikov plovila in je s tem pooblaščen za opravljanje vseh aktivnosti v zvezi z odmero in plačilom davka po tem zakonu ter sporočanje vseh podatkov, ki jih davčni urad vodi v skladu s tem zakonom (4. čl ZDVP).

Davčni zavezanec za davek od plovila, ki je predmet pogodbe o lizingu ali pogodbe o zakupu, je lahko tudi uporabnik oziroma uporabnica plovila, če lastnik in uporabnik plovila o tem skupno obvestita davčni urad najpozneje do odmere davka. Obveznost davčnega zavezanca je če plovilo izpolnjuje pogoje za vpis v evidenco plovil, pa v tej evidenci ni vpisano, mora davčni zavezanec sporočiti davčnemu uradu podatke, ki se vodijo v davčni evidenci v roku tridesetih dni po nabavi plovila (4. čl ZDVP).

V roku tridesetih dni od datuma nastale spremembe mora davčnemu uradu prijaviti tudi vsako spremembo v povezavi s plovilom, zaradi katere se spremeni davčna obveznost po tem zakonu, pa tudi spremembe vseh drugih podatkov iz davčne evidence za davek od plovil, če jih ni prej sporočil organu oziroma organizaciji, ki vodi evidenco plovil (10. čl ZDVP).

Podatke in spremembe podatkov se sporoča na Obrazcu, ki je objavljen v Pravilniku o obrazcu za prijavo podatkov o vodnem plovilu oziroma prijavo sprememb podatkov o vodnem plovilu (Uradni list RS, št. 138/2006).

## ***Vodenje davčne evidence za davek od plovil***

Davčna evidenca, ki jo zaradi pravilnega izračunavanja davka po tem zakonu vzpostavi in vzdržuje davčna uprava, vsebuje naslednje podatke (9. čl ZDVP):

- evidenčno številko in datum vpisa;
- označbo plovila;
- številko vpisa in naziv evidence plovil oziroma vpisnika, v katerega je plovilo vpisano;
- vrsto oziroma tip plovila;
- dolžino plovila;
- pogon plovila (navedba vrste pogona, leto vgradnje oziroma namestitve in moč posameznega pogona);
- namembnost plovila;
- leto izgradnje plovila;
- datum in opis spremembe plovila oziroma dela plovila, ki je pomemben za odmero davka od plovil;
- podatke o lastniku oziroma lastnikih plovila (osebno ime in naslov stalnega ali začasnega prebivališče oziroma naziv in sedež ter davčno številko vsakega lastnika plovila);
- podatke o solastniških deležih, če je plovilo v solastnini;
- podatke o zastopniku solastnikov oziroma skupnih lastnikov, če so ga določili v skladu s tem zakonom;
- podatke o uporabniku plovila (osebno ime in naslov stalnega ali začasnega prebivališče oziroma naziv in sedež in davčno številko), če je uporabnik na podlagi sporazuma z lastnikom plovila davčni zavezanec po tem zakonu;
- datum izpisa plovila iz evidence plovil in razlog izpisa ter
- druge podatke, ki jih je davčni urad pridobil od zavezanca ali iz drugih virov in so nujno potrebni za odmero davka v skladu s tem zakonom.

Podatke za davčno evidenco davčna služba pridobiva brezplačno iz evidenc plovil, podatke o lastniku pa tudi iz centralnega registra prebivalstva.

Davčna obveznost se ugotavlja za obdobje koledarskega leta. Davčna obveznost se za koledarsko leto ugotovi kot seštevek splošnega dela obveznosti, dela obveznosti, ki se nanaša na dolžino plovila in dela obveznosti, ki se nanaša na moč pogona plovila in se za posamezno plovilo izračuna na naslednji način (4. čl ZDVP):

višina letne obveznosti = splošni del obveznosti + (obveznost za vsak meter x dolžina plovila) + (obveznost za vsak kilovat x moč pogona v kilovatih), pri čemer se upoštevajo zneski iz tabele 8.

**Tabela 9: Lestvica za odmero davka za vodna plovila**

Razred dolžine plovila (m)		Splošni del obveznosti za plovilo (EUR)	Obveznost za vsak meter plovila (EUR)	Obveznosti za vsak kilovat moči pogona (EUR)
nad	do			
5	8	10,0	2,5	0,5
8	12	15,0	3,0	1,0
12		20,0	3,5	2,0

Vir: Ministrstvo za finance, DURS Sektor za davčni in carinski sistem-predpisi, 2009

Če je davčni zavezanec postal lastnik oziroma uporabnik plovila med koledarskim letom, se obveznost ugotovi za dejansko obdobje lastništva oziroma uporabe plovila, sorazmerno glede na čas lastništva oziroma uporabe plovila v koledarskem letu.

Davčna obveznost se glede na življenjsko dobo plovila oziroma pogona plovila zniža, in sicer: del obveznosti, ki se nanaša na dolžino plovila, se za vsako leto starosti plovila zniža za 5 %, vendar preostanek tega dela davčne obveznosti ne sme biti nižji od 35 % tega dela davčne obveznosti za novo plovilo (6. čl ZDVP).

Del obveznosti, ki se nanaša na moč pogona plovila, se za vsako leto starosti pogona zniža za 5 %, vendar preostanek tega dela davčne obveznosti ne sme biti nižji od 35 % tega dela davčne obveznosti za novo plovilo (6. čl ZDVP).

Starost plovila se ugotavlja glede na leto izgradnje plovila.

Oprostitev plačila davka od plovil velja za plovila (8. čl ZDVP):

- za izvajanje nalog z delovnega področja Policije;
- za izvajanje carinskega in trošarinskega nadzora Carinske uprave Republike Slovenije;
- za izvajanje nalog z delovnega področja Slovenske vojske;
- za izvajanje nalog varovanja morja in celinskih voda, ki so v lasti ministrstva, pristojnega za okolje oziroma občin;
- za izvajanje nalog z delovnega področja Uprave Republike Slovenije za pomorstvo;
- muzejske eksponate javno priznanega muzeja;
- tradicionalna in starejša od trideset let, ki so pomembna za ohranjanje kulturne dediščine;
- za jadranje, veslanje ali spremljevalna plovila društev za vodne športe;
- za izvajanje nalog reševanja življenj, gašenja oziroma drugih aktivnosti v povezavi z naravnimi nesrečami na morju oziroma celinskih vodah;
- za službene potrebe diplomatskih in konzularnih predstavništev ter posebnih misij, akreditiranih v Republiki Sloveniji, razen konzularnih predstavništev, ki jih vodijo častni konzularni funkcionarji ter
- za službene potrebe mednarodnih organizacij, če tako določajo mednarodne pogodbe, ki veljajo za Republiko Slovenijo.

### **5.1.3. Davek na dediščine in darila**

Davek na dediščine in darila ureja Zakon o davku na dediščine in darila (Ur. list RS. št. 117/2006). Obdavčitev dediščin in daril fizičnih oseb je do leta 2007 urejal Zakon o davkih občanov, po novem so v obdavčitev poleg fizičnih oseb zajete tudi nekatere pravne osebe zasebnega prava: društva, fundacije, skladi, ustanove, zasebni zavodi in gospodarska interesna združenja.

#### ***Zavezanci za davek na dediščino in darila***

Zavezanec za davek na dediščino in darila je fizična ali pravna oseba zasebnega prava, ki prejme premoženje na podlagi dedovanja ali darovanja, pa tudi fizična oseba, ki prejme premoženje na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju oziroma na podlagi darilne pogodbe za primer smrti. Za pravne osebe zasebnega prava po tem zakonu se štejejo: društva, fundacije, skladi, ustanove, zasebni zavodi in gospodarska interesna združenja. Pri razdelitvi solastnine plača vsak solastnik ali solastnica davek od tistega brezplačno prejetega dela premoženja, ki presega njegov solastniški delež (3. čl. ZDDD).

Pri skupni lastnini so davčni zavezanci vsi lastniki ali lastnice premoženja solidarno.

#### ***Predmet obdavčitve***

Za premoženje, ki je osnova za davek, se štejejo nepremičnine, premičnine ter premoženjske in druge stvarne pravice. Med premičnine se štejejo tudi vrednostni papirji in denar. Kot darilo se šteje tudi volilo. Darilo ali dediščina, ki zajema le premičnine, ni predmet obdavčitve, če je skupna vrednost premičnin nižja od 5. 000 evrov (2. čl. ZDDD).

Davek se ne plača od podedovanega ali podarjenega začasnega ali dosmrtnega užitka nepremičnine in od tistega dela nepremičnine, na katerem dedič ali obdarjenec po veljavnih predpisih ne more pridobiti lastninske pravice, pravice uporabe ali užitka. Predmeti gospodinjstva se ne upoštevajo pri obdavčitvi. Kot predmeti za gospodinjstvo se štejejo gospodinjški predmeti, ki so namenjeni za zadovoljitev vsakdanjih potreb zavezanca, kot so pohištvo, gospodinjški stroji in naprave ter druga hišna oprema, posteljnina in podobno, vendar ne, če so ti predmeti večje vrednosti (9. čl. ZDDD).

Davčna obveznost nastane (6. čl. ZDDD):

- pri darilih na dan sprejema darila  
(darilo velja za sprejeto ob podpisani darilni pogodbi, izročilni pogodbi, pogodbi o preužitku oziroma ob dejanskem sprejemu darila)
- pri dediščinah na dan pravnomočnosti sklepa o dedovanju
- pri volilu na dan pravnomočnosti sklepa o volilu
- pri pogodbah o dosmrtnem preživljanju in pri darilnih pogodbah za primer smrti na dan smrti preživljanca oziroma na dan smrti darovalca ali darovalke.

Osnova za davek na dediščino in darila je vrednost podedovanega ali v dar prejetega premoženja v času nastanka davčne obveznosti po odbitku dolgov, stroškov in bremen, ki odpadejo na premoženje, od katerega se plačuje ta davek.

Pri nepremičninah se kot vrednost iz prvega odstavka tega člena šteje 80 % posplošene tržne vrednosti, ugotovljene po zakonu, ki ureja množično vrednotenje nepremičnin, kakor je določena nepremičnini v registru nepremičnin na dan nastanka davčne obveznosti. Zavezanec ima v roku za pritožbo pravico zahtevati, da se namesto posplošene tržne vrednosti nepremičnin kot davčna osnova upošteva ocenjena posamična tržna vrednost nepremičnine. V tem primeru stroške cenitve nepremičnine nosi zavezanec. Do vzpostavitve podatkov o posplošeni tržni vrednosti nepremičnin je davčna osnova vrednost nepremičnine, ki bi se dala doseči v prostem prometu v času nastanka davčne obveznosti in je ugotovljena v odmernem postopku.

Če je davčni zavezanec v obdobju dvanajstih mesecev od istega darovalca ali iste darovalke prejel več daril, se za ugotavljanje davčne osnove vrednosti prejetih daril seštevajo. Rok dvanajstih mesecev začne teči z dnem sprejema prvega darila (5. čl. ZDDD).

### ***Odmera davka (12. čl. ZDDD)***

Davek na dediščine in darila se davčnemu zavezancu odmeri z odločbo v 30 dneh po prejemu davčne napovedi oziroma pravnomočnega sklepa o dedovanju.

Davčni urad lahko pod pogoji, ki jih zakon, ki ureja davčni postopek, določa za izdajo odločbe v preprostih zadevah, izda odločbo z odtisom žiga na sklepu o dedovanju, pogodbi ali drugem dokumentu.

### ***Odmera davka na darilo (13. čl. ZDDD)***

Davčni zavezanec, ki prejme v dar premoženje, od katerega se plača davek, mora prejem darila napovedati na obrazcu v 15 dneh od nastanka davčne obveznosti pri davčnem uradu, kjer je vpisan v davčni register. Če davčni zavezanec nima stalnega ali začasnega prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji in ni vpisan v davčni register, napove darilo, ki obsega samo premično premoženje, pri davčnem uradu, kjer je darovalec vpisan v davčni register.

Davčni zavezanec, ki prejme v dar nepremičnino, napove prejem darila pri davčnem uradu, kjer nepremičnina leži. Če nepremičnina leži na območju več davčnih uradov, davčni zavezanec napove prejem darila pri davčnem uradu, kjer je vpisan v davčni register.

Če darilo obsega premično in nepremično premoženje, davčni zavezanec napove to darilo pri davčnem uradu, kjer nepremičnina leži.

### ***Odmera davka na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju in darilne pogodbe za primer smrti (15. čl. ZDDD)***

Zavezanec, ki je prejel premoženje na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju ali darilne pogodbe za primer smrti, mora to pogodbo prijaviti v 15 dneh od sklenitve pogodbe pri davčnem uradu na območju, kjer je to premoženje ali kjer je zavezanec vpisan v davčni register.

Davčno napoved za odmero davka mora zavezanec vložiti v 15 dneh od nastanka davčne obveznosti pri davčnem uradu, pri katerem je prijavil pogodbo o dosmrtnem preživljanju ali darilno pogodbo za primer smrti.

### ***Oprostitev plačila davka na dediščine in darila (9. čl. ZDDD)***

Davka na dediščine in darila ne plača:

- dedič ali obdarjenec prvega dednega reda;
- z dediči ali obdarjenci prvega dednega reda so izenačeni zet, snaha, pastorek in dedič ali obdarjenec, ki je živel z zapustnikom ali darovalcem v registrirani istospolni partnerski skupnosti;
- pravna oseba zasebnega prava, ustanovljena na podlagi zakona za opravljanje verske, človekoljubne, dobrodelne, zdravstvene, socialno-varstvene, izobraževalne, raziskovalne ali kulturne dejavnosti ali za opravljanje dejavnosti zaščite in reševanja, vendar le, če gre za darilo oziroma dediščino, ki je namenjena opravljanju take dejavnosti pravne osebe.

### ***Druge oprostitve plačila davka na dediščine in darila (10. čl. ZDDD)***

Davka ne plača dedič ali obdarjenec, ki se po določbah zakona, ki ureja kmetijska zemljišča, šteje za kmeta, če podeduje oziroma dobi v dar kmetijsko zemljišče. V zvezi s priznavanjem davčne oprostitve po prejšnjem stavku se gozdna zemljišča štejejo za kmetijska zemljišča. Davka na dediščine tudi ne plača dedič ali obdarjenec – prevzemnik kmetijskega gospodarstva, ki v skladu z zakonom, ki ureja dedovanje kmetijskih gospodarstev, šteje za zaščiteno kmetijo, pa tudi v primerih, ko dedič ali obdarjenec – kmet podeduje ali dobi v dar celo kmetijo. Pri opredelitvi, kaj se šteje za kmetijo, se smiselno upošteva opredelitev zaščitene kmetije po predpisih o dedovanju kmetijskih gospodarstev. Če dedič ali obdarjenec, ki je bil na podlagi navedenega oproščen davka, podedovano ali podarjeno nepremičnino pred potekom petih let od pridobitve odtuji ali se v tem roku preneha ukvarjati s kmetijsko dejavnostjo ali ne obdeluje zemljišč v skladu z zakonom, ki ureja kmetijska zemljišča, se mu davek naknadno odmeri tako, kot bi se mu odmeril, če ob prejemu dediščine oziroma darila ne bi izpolnjeval pogojev za oprostitvev po tem členu. Mnenje o tem, ali je zemljišče obdelano v skladu z zakonom o kmetijskih zemljiščih, izda upravni organ, pristojen za kmetijske zadeve. Navedeno ne velja za odtujitve, izvršene na podlagi sporazuma o izročitvi in razdelitvi premoženja po obligacijskem zakoniku, za odtujitve oziroma oddaje premoženja po zakonu, ki ureja preživninsko varstvo kmetov, ter za odtujitve, izvedene zaradi agrarnih operacij po zakonu, ki ureja kmetijska zemljišča.

Davka ne plača dedič ali obdarjenec, če gre za darilo ali dediščino, ki ima status kulturnega spomenika, pod pogojem, da podarjenega ali podedovanega kulturnega spomenika ne odtuji pred potekom 10 let, in pod pogojem, da je kulturni spomenik dostopen javnosti ali da je namenjen izvajanju kulturnih dejavnosti, o čemer sklene dedič ali obdarjenec z ministrstvom, pristojnim za kulturo, sporazum z neomejenim trajanjem.

Davka ne plača davčni zavezanec, ki podeduje ali dobi v dar prejeto premoženje in ga brez povračila odstopi državi, občini ali pravnim osebam zasebnega prava, ustanovljenim

na podlagi zakona za opravljanje verske, človekoljubne, dobrodelne, zdravstvene, socialno-varstvene, izobraževalne, raziskovalne ali kulturne dejavnosti, vendar, le, če je premoženje namenjeno izključno za nepridobitne namene prejemnika. Davek, plačan pred odstopom dediščine ali darila, se vrne, če je bil odstop izvršen v šestih mesecih po sprejemu dediščine ali darila.

### **Odstop dednega deleža sodediču (11. čl. ZDDD)**

Če davčni zavezanec odstopi svoj dedni delež sodediču, se plača davek ob prenosu premoženja samo enkrat, tako da se oprosti plačilo davka tistemu dediču, ki je prvi prejel dediščino, davek pa se odmeri glede na razmerje med zapustnikom in dejanskim prejemnikom dediščine.

### **Davčna stopnja in zneski za odmero davka (8. čl. ZDDD)**

Davčne stopnje so različne glede na dedne redove:

**Tabela 10a: II. dedni red (starši, bratje, sestre in njihovi potomci)**

Od vrednosti €		Znaša davek:				
nad	do	€		%		€
	10. 000			5		
10. 000	50. 000	500	+	6	nad	10. 000
50. 000	100. 000	2. 900	+	7	nad	50. 000
100. 000	200. 000	6. 400	+	8	nad	100. 000
200. 000	300. 000	14. 400	+	10	nad	200. 000
300. 000	400. 000	24. 400	+	12	nad	300. 000
400. 000		36. 400	+	14	nad	400. 000

Vir: Ministrstvo za finance, DURS Sektor za davčni in carinski sistem-predpisi, 2009

**Tabela 10b: III. dedni red (dedi in babice)**

Od vrednosti €		Znaša davek:				
nad	do	€		%		€
	10. 000			8		
10. 000	50. 000	800	+	9	nad	10. 000
50. 000	100. 000	4. 400	+	10	nad	50. 000
100. 000	200. 000	9. 400	+	11	nad	100. 000
200. 000	300. 000	20. 400	+	13	nad	200. 000
300. 000	400. 000	33. 400	+	15	nad	300. 000
400. 000		48. 400	+	17	nad	400. 000

Vir: Ministrstvo za finance, DURS Sektor za davčni in carinski sistem-predpisi, 2009

Tabela 10c: Vse druge osebe

Od vrednosti €		Znaša davek:				
nad	do	€		%		€
	10. 000			12		
10. 000	50. 000	1. 200	+	16	nad	10. 000
50. 000	100. 000	7. 600	+	20	nad	50. 000
100. 000	200. 000	17. 600	+	25	nad	100. 000
200. 000	300. 000	42. 600	+	30	nad	200. 000
300. 000	400. 000	72. 600	+	35	nad	300. 000
400. 000		107. 600	+	39	nad	400. 000

Vir: Ministrstvo za finance, DURS Sektor za davčni in carinski sistem-predpisi, 2009

#### 5.1.4. Davek na promet nepremičnin

Davek na promet nepremičnin se plačuje od prometa nepremičnin ter od odplačne ustanovitve in odplačnega prenosa ali oddajanja v najem stavbne pravice. Za prenos nepremičnin se šteje tudi (3. čl. Zakon o davku na promet nepremičnin, Ur. list RS, št. 117/06 v nadaljevanju ZDPN-2):

- zamenjava ene nepremičnine za drugo nepremičnino;
- finančni najem nepremičnine;
- prenos lastninske pravice zaradi priznanja lastninske oziroma solastninske pravice, kot posledice gradnje čez mejo nepremičnine, v skladu z zakonom, ki ureja stvarnopravna razmerja;
- prenos lastninske pravice zaradi priznanja lastninske oziroma solastninske pravice, kot posledice povečanja vrednosti nepremičnine, v skladu z zakonom, ki ureja stvarnopravna razmerja;
- prenos lastninske pravice ob razdelitvi solastnine, in sicer od tistega dela nepremičnine, ki presega lastniški delež posameznega solastnika in ga je posamezni solastnik dobil plačanega.

Za promet nepremičnin po tem zakonu se šteje tudi pridobitev lastninske pravice na nepremičnini, ki je nastala na podlagi priposestevanja, če ob sklenitvi prvotnega pravnega posla, ki je bil podlaga za dobroverno lastniško posest, davek še ni bil plačan.

#### **Oprostitev**

Za prenos nepremičnin se ne šteje prenos lastninske pravice na nepremičninah, od katerega je bil obračunan davek na dodano vrednost. Davek na promet nepremičnin se ne plača od ustanovitve ali prenosa stavbne pravice, od katerega je bil plačan davek na dodano vrednost (4. čl. ZDPN-2).

Davek na promet nepremičnin se ne plačuje od (10. čl. ZDPN-2):

- prenosa nepremičnin na diplomatska in konzularna predstavništva, akreditirana v Republiki Sloveniji, če velja vzajemnost, in na mednarodne organizacije, če to določajo mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Republiko Slovenijo;



- prenosa nepremičnin iz naslova razlastitev ali drugih zakonskih ukrepov oziroma na podlagi prodajne pogodbe, ki je bila sklenjena namesto razlastitve;
- prenosa nepremičnin, ki imajo status kulturnega spomenika, pod pogojem, da je kulturni spomenik dostopen javnosti ali da je namenjen izvajanju kulturne dejavnosti, o čemer lastnik sklene z ministrstvom, pristojnim za kulturo, sporazum z neomejenim trajanjem;
- prenosa zemljišč v okviru komasacij v skladu s predpisi o urejanju prostora in prenosa kmetijskih zemljišč v okviru drugih agrarnih operacij v skladu s predpisi o kmetijskih zemljiščih;
- prenosa nepremičnin v postopkih prisilne izterjave obveznih dajatev v skladu z zakoni;
- prenosa nepremičnin pri razdelitvi premoženja med zakonci in zunajzakonskimi partnerji ob prenehanju ali v času trajanja zakonske zveze oziroma zunajzakonske skupnosti ali registrirane istospolne partnerske zveze;
- prenosa nepremičnin pri razdrtju pogodbe o prenosu nepremičnine;
- prenosa nepremičnin pri razdelitvi premoženja – nepremičnin med družbenike ali delničarje v postopkih likvidacije družbe;
- prenosa nepremičnin v okviru materialnih statusnih preoblikovanj, kot jih ureja zakon o gospodarskih družbah;
- prenosa nepremičnin kot stvarnega vložka ob ustanovitvi ali dokapitalizaciji pravne osebe.

### **Zavezanec**

Zavezanec za davek na promet nepremičnin je prodajalec oziroma prodajalka nepremičnine. Pri ustanovitvi stavbne pravice je davčni zavezanec ustanovitelj ali ustanoviteljica, pri prenosu stavbne pravice pa prenositelj ali prenositeljica stavbne pravice. Pri zamenjavi nepremičnine je davčni zavezanec vsak udeleženec v zamenjavi za vrednost nepremičnine, ki jo odtuji. Pri prodaji idealnih deležev nepremičnine je davčni zavezanec vsak prodajalec posebej. Pri finančnem najemu je davčni zavezanec najemodajalec. Pri pridobitvi lastninske pravice na podlagi priposestvanja je davčni zavezanec priposestvovalec. V postopku za odmero davka na promet nepremičnin ima položaj stranke tudi kupec, najemodajalec ali imetnik stavbne pravice, kadar pogodbeno prevzema obveznost plačila davka na promet nepremičnin (5. čl. ZDPN-2).

### **Davčna osnova**

Osnova za davek je prodajna cena nepremičnine. Prodajna cena nepremičnine je vse, kar predstavlja plačilo (v denarju, v stvareh, v storitvah, v prevzetih dolgovih bivšega lastnika in podobno), ki ga je ali ga bo prodajalec prejel od kupca za opravljen promet nepremičnine. V primeru finančnega najema nepremičnine se stroški financiranja ne všttevajo v davčno osnovo, če so izkazani ločeno od vrednosti nepremičnine. Pri ustanovitvi ali prenosu stavbne pravice je davčna osnova doseženo plačilo, ki ustreza tržni vrednosti stavbne pravice. Če je prodajna cena nižja od posplošene tržne vrednosti nepremičnine, ugotovljene na podlagi zakona, ki ureja množično vrednotenje nepremičnin, za več kot 20 %, je davčna osnova 80 % posplošene tržne vrednosti te nepremičnine. V tem primeru ima davčni zavezanec do poteka roka za pritožbo pravico zahtevati, da se namesto posplošene tržne vrednosti nepremičnine kot davčna osnova

upošteva ocenjena posamična tržna vrednost nepremičnine. V tem primeru stroške cenitve nepremičnine nosi zavezanec. Do vzpostavitve podatkov o posplošeni tržni vrednosti nepremičnin po predpisih o množičnem vrednotenju nepremičnin je, če doseženo plačilo ne ustreza ceni, ki bi se dala doseči v prostem prometu v času nastanka davčne obveznosti, davčna osnova vrednost nepremičnine, ugotovljena v odmernem postopku (8. čl. ZDPN-2).

### ***Davčna stopnja***

Davek se plačuje po stopnji 2 % od davčne osnove (9. čl. ZDPN-2).

### ***Nastanek davčne obveznosti***

Davčna obveznost nastane na dan sklenitve pogodbe, na podlagi katere se prenese nepremičnina ali ustanovi oziroma prenese stavbna pravica ali s pravnomočnostjo sodne odločbe. Izjemoma, če je za prenos nepremičnine ali ustanovitev oziroma prenos stavbne pravice potrebno dovoljenje državnega organa ali drug pravni akt, nastane davčna obveznost takrat, ko je davčnemu zavezancu vročeno dovoljenje oziroma ko postane pravni akt pravnomočen, čeprav je bila pogodba sklenjena prej. Pri pridobitvi lastninske pravice na podlagi priposestevanja davčna obveznost nastane na dan podpisa listine, s katero stranke ugotovijo priposestevanje. Če takšne listine ni, pa v trenutku pridobitve lastninske pravice na podlagi priposestevanja oziroma s pravnomočnostjo sodne odločbe (7. čl. ZDPN-2.).

#### **5.1.5. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ)**

Za uporabo stavbnega zemljišča se plačuje nadomestilo po 58 čl. Zakona o stavbnih zemljiščih (1984) in novostih, ki so opredeljene v Zakonu o graditvi objektov (Ur. l. RS, št. 110/2002). NUSZ za slovenske občine predstavlja najpomembnejši in najzanesljivejši vir prihodkov iz naslova premoženjskih davkov.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se plačuje na območju mest in naselij mestnega značaja; na območjih, ki so določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno gradnjo; na območjih, za katere je sprejet prostorski izvedbeni načrt, in na drugih območjih, ki so opremljena z vodovodnim in električnim omrežjem.

Območje, na katerem se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, določi občinska skupščina.

### ***Zavezanci***

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačujejo neposredni uporabniki, to so lastniki oz. najemniki zazidanega stavbnega zemljišča (t. j. površina, na kateri stoji gradbeni objekt ter zemljišče, potrebno za redno rabo objekta) ali nezazidanega stavbnega zemljišča (t. j. zemljišče, na katerem še ni objekta ali pa je le ta nedograjen oz. površina, ki presega funkcionalno zemljišče). Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je eden izmed najpomembnejših virov prihodkov občin, ki je namenjen financiranju opremljanja stavbnih zemljišč. Občine v svojih odlokih same določajo

območja, za katera se pobirajo nadomestilo, prav tako tudi same določajo njegovo višino na podlagi različnih meril (opremljenosti stavbnega zemljišča, lege, starosti objektov, oddaljenosti od preskrbovalnih centrov itd.).

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča določi zavezancu občinski upravni organ, pristojen za družbene prihodke, odločbo pa mu izda davčni organ, kjer nepremičnina leži (Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS, 2007).

### ***Oprostitve***

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se ne plačuje za zemljišče, ki se uporablja za potrebe ljudske obrambe, za objekte tujih držav, ki jih uporabljajo tuja diplomatska in konzularna predstavništva ali v njih stanuje njihovo osebje, za objekte mednarodnih in meddržavnih organizacij, ki jih uporabljajo te organizacije ali v njih stanuje njihovo osebje, če ni v mednarodnem sporazumu drugače določeno, in za stavbe, ki jih uporabljajo verske skupnosti za svojo versko dejavnost.

Nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča se na lastno zahtevo za dobo 5 let oprosti občan, ki je kupil novo stanovanje kot posamezen del stavbe ali zgradil, dozidal oziroma nadzidal družinsko stanovanjsko hišo, če je v ceni stanovanja oziroma družinske stanovanjske hiše ali če je neposredno plačal stroške za urejanje stavbnega zemljišča po določbah tega zakona.

Petletna doba oprostitev plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča začne teči od dneva vselitve v stanovanje ali v stanovanjsko hišo.

Občinska skupščina lahko predpiše oprostitev oziroma delno oprostitev plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča tudi za občane z nižjimi dohodki in občane, ki so organizirano vlagali družbena sredstva v izgradnjo komunalnih objektov in naprav (Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS, 2007).

### ***Površine, od katerih se plačuje nadomestilo***

Nadomestilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča se plačuje od površine nezazidanega stavbnega zemljišča, ki je po prostorskem izvedbenem načrtu določeno za gradnjo oziroma za katero je pristojni organ izdal lokacijsko dovoljenje.

Nadomestilo za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča se plačuje od stanovanjske oziroma poslovne površine stavbe.

Stanovanjska površina je čista tlorisna površina sob, predsobe, hodnikov v stanovanju, kuhinje, kopalnice, shrambe in drugih zaprtih prostorov stanovanja ter čista tlorisna površina garaže za osebne avtomobile.

Poslovna površina je čista tlorisna površina poslovnega prostora in vseh prostorov, ki so funkcionalno povezani s poslovnim prostorom.

Občinska skupščina lahko določi, da so poslovne površine tudi površine zemljišč, ki so namenjene poslovni dejavnosti, kot so nepokrita skladišča, parkirišča, delavnice na prostem in podobno

### ***Merila za določanje NUSZ***

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča določi občinska skupščina v skladu z dogovorom o usklajevanju meril in območij, na katerih se plačuje nadomestilo, in v skladu z dogovorom za določanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga sklenejo občine, pri čemer upoštevajo zlasti:

- opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami in možnost priključitve za te objekte in naprave;
- lego in namembnost ter smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča;
- izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih;
- merila;
- merila za oprostitev plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča
- (Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS, 2007).

### ***Postopek odmere NUZS***

Obveznost plačevanja NUSZ je opredeljena v Zakonu o stavbnih zemljiščih (Ur. list SRS, št. 18/84, SRS 32/85, SRS 33/89, RS 24/92 RS 29/95, RS 44/97) - ZSZ, ki se še vedno uporablja glede na določbe 5. točke prvega odstavka 179. člena Zakona o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/02 in 8/03) - ZureP-1 oz. glede na določbe prve alineje 56. člena Zakona o stavbnih zemljiščih (Ur. l. RS, št. 44/97-ZSZ-97), s katero je bilo ohranjeno v veljavi VI. poglavje o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča.

Na podlagi zakona o stavbnih zemljiščih občine z odloki določajo območja, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, in merila za določitev višine tega nadomestila, ki so ga dolžni plačevati zavezanci, kot tudi merila za popolno in delno oprostitev plačila nadomestila.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačuje zavezanec na podlagi odločbe, ki mu jo izda davčni organ, kjer leži nepremičnina.

Davčni organ izda odločbe po uradni dolžnosti na podlagi občinskega odloka in vrednosti točke, veljavne na dan 1. januarja leta, za katero se določa nadomestilo. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča določi zavezancem davčni organ na podlagi podatkov, ki mu jih posredujejo občine do 31. marca za tekoče leto oziroma v roku treh mesecev po prejemu podatkov.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se plačuje za leto vnaprej. Zavezanec plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, če le-to presega 200 evrov, v dveh polletnih obrokih, razen če občinski odlok ne določa drugače.

Če se med letom spremeni zavezanec za plačilo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ima zavezanec, ki mu je bila izdana odločba, v roku 15 dni po spremembi

pravico zahtevati, da se odločba spremeni tako, da se njegova obveznost zmanjša in novemu zavezancu določi ustrezní znesek nadomestila (Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS, 2007).

## **5.2. DAVČNA REFORMA**

Vse zapisano je povzetek veljavne zakonodaje, kar pomeni, da se na zapisani način sedaj izvajajo postopki odmere davkov iz zakona o davkih občanov, iz zakona o davku na promet nepremičnin in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. V okviru davčne reforme, ki poteka zadnje desetletje, pa so se upoštevale še spremembe na področju lastninskih odnosov, ki zahtevajo prilagoditev tudi pri obdavčenju premoženja.

Zato je v okviru davčne reforme pripravljen predlog novega zakona o davku na nepremičnine. Z davkom na nepremičnine se želijo v obdavčitev zajeti objekti in zemljišča kot del premoženja fizičnih in pravnih oseb. Davek na nepremičnine bo nadomestil davek na posest stavb, določen v zakonu o davkih občanov, in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki je določeno v zakonu o stavbnih zemljiščih. Prihodki od davka na nepremičnine bodo tako kot sedaj vir občinskih proračunov, saj se bo s tem davkom financirala občina, na območju katere je nepremičnina.

Z davčno reformo bo tudi Slovenija po vzoru razvitih držav uvedla davek na nepremičnine. Fizičnim in pravnim osebam se obeta letna odmera davka na nepremičnine, saj sedanji točkovni sistem ni prilagojen tržnim in lastninskim razmeram ter ni enakomerno porazdeljen med zavezance glede na njihovo sposobnost plačila. Ministrstvo za finance je v okviru projekta posodobitev evidentiranja nepremičnin pripravilo Zakon o množičnem evidentiranju nepremičnin (Ur. l. RS, št. 50/06), ki omogoča množično vrednotenje nepremičnin po postopku generalnega vrednotenja nepremičnin in postopku pripisa vrednosti k nepremičninam.

Vrednotenje nepremičnin je odprto na metodo množičnega vrednotenja nepremičnin, ki na podlagi definiranja vrednostnih con (območja z enakimi vrednostmi primerljivih nepremičnin iste vrste) za različne vrste nepremičnin in za različne vrednostne ravni omogoča določitev tržne vrednosti vsaki posamezni nepremičnini. Trenutno smo pri nas v fazi vzpostavljanja registra oz. evidence nepremičnin – kataster zemljišč in kataster stavb, saj sta oba za izvedbo vrednotenja nepremičnin bistvena.

Uvedba davka na nepremičnine bo nadomestila dva davčna vira, davek od premoženja in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Davek bo pomenil enotni sistem, se pravi enotni postopek določanja davčne osnove, poenotena izhodišča za določanje davčne osnove, poenotena izhodišča za določanje davčne stopnje zavezancev in morebitnih izjem ter olajšav. Plačila zaradi novega sistema davka na nepremičnine naj bi bila pravilnejša in bolj enakomerno porazdeljena, vendar konkretne davčne stopnje še niso znane. Za zdaj je v delovni verziji predlagana stopnja med 0,3 in 1 odstotkom davčne osnove – tržne vrednosti posamezne nepremičnine. Dokončni predlog davčnih stopenj bo pripravljen šele po izvedeni ekonomski analizi finančnih učinkov uvedbe davka, ki bo

opravljena pred dokončno pripravo predloga zakona. Uvedba davka bo v Sloveniji vsekakor pomembno vplivala na področje stanovanjske politike. Mnogi imajo v lasti nepremičnine oz. zemljišča, ki jih uporabljajo. Lastnina nepremičnin zaradi odsotnosti tovrstnega davka še ne pomeni ekonomskega bremena in mnogi prav zato posedujejo velike neuporabljene zgradbe oz. zemljišča. Prav davek na last nepremičnin naj bi lastnike takšnih zgradb in zemljišč spodbujal k ekonomski rabi. Po uvedbi zakona bodo lastniki prisiljeni Razmisliti, ali jim občutek lastništva odtehta plačevanje davka. Uvedba je vsekakor smiselna, saj zazidljivih površin v Sloveniji primanjkuje, davek pa bi pripomogel k njihovi smiselnejši rabi (Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS, 2007).

## 6. POMEN PREMOŽENJSKIH DAVKOV ZA FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Porazdelitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (decentralizacija) in virov za financiranje teh skupnosti (zadostnost virov in finančna avtonomija) je odprto vprašanje v večini evropskih držav (Vlaj, 2001, str. 303). Tudi v Sloveniji so se strokovnjaki s procesom decentralizacije in z reformo lokalne samouprave poglobljeno ukvarjali. Na podlagi študij, ki so dognale da prejšnji sistem zaradi družbenih in ekonomskih sprememb potrebuje nove strategije, na osnovi katerih bo možno graditi ustrezen sistem zadovoljevanj potreb prebivalcev na določenem območju je bil leta 2006 sprejet nov Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Na pobudo nekaterih lokalnih skupnosti, češ da so po novem sistemu financiranja v prednosti manjše lokalne skupnosti, so bile nekatere določbe zakona v ustavni presoji in Ustavno sodišče se je v postopku za oceno ustavnosti izreklo, da so čl. 8., 11., 14., 23. in 38. ZOF-1 v neskladju z Ustavo, zato je naložilo zakonodajalcu, da mora v enem letu odpraviti neskladja.

Lokalna samouprava in fiskalna decentralizacija sta glavna vzvoda za reformo premoženjskih davkov. Predvsem davek na nepremičnine v sodobnih tržnih gospodarstvih velja za tisti inštrument, ki je tesno povezan z uresničevanjem koncepta lokalne samouprave in decentralizacijskega upravljanja javnih financ. Država namreč s prenosom pristojnosti zbiranja in porabe davčnih prihodkov na lokalne skupnosti prispeva h krepitvi njihove finančne samostojnosti. Za učinkovito zagotavljanje lokalnih javnih dobrin pa je finančna samostojnost nujna (Youngman, Malme, 1994, str. 7).

Potreba po decentralizaciji se je v večini držav zahodne Evrope pojavila v 70-tih in 80-tih letih, ko je postala centralna država prevladujoča, saj je zadržala večino javnih prihodkov in zagotovila večino storitev. Zmanjšanje finančne avtonomije lokalnih skupnosti je povzročilo njihovo povečano odvisnost od sredstev državnega proračuna in povečalo politično odvisnost od države. Za državo pa je značilno, da težko prepozna vse potrebe posameznih lokalnih skupnosti, saj se njihove ekonomske zmožnosti med seboj precej razlikujejo (Rode, 2002, str. 132).

Fiskalna decentralizacija igra v procesu decentralizacije zelo pomembno vlogo. Od razpoložljivih finančnih virov je namreč odvisno, kako učinkovito in v kolikšni meri bodo lokalne skupnosti preskrbele javne dobrine. Potrebna finančna sredstva lahko pridobijo preko lokalnih davkov ali pa jih prejemajo od centralne oblasti. Tako ima vsaka decentralizirana enota v svojem proračunu naslednje osnovne finančne vire (Brezovnik, Oplotnik, 2003 str. 122):

- lastni davki, ki jih predpisuje decentralizirana enota sama oziroma so bili predpisani z zakonom in jih uporabljajo vse decentralizirane enote
- davčni viri, ki jih decentralizirana enota deli z državo
- nedavčni prihodki različnih oblik (takse, pristojbine, subvencije)
- zadolževanje

Pravilna razdelitev davčnih prihodkov centralne oblasti med lokalne ravni je torej eden osnovnih pogojev za uveljavljanje decentralizacije, saj država z nepravilno finančno izravnavo lahko povzroči prevelike razlike med posameznimi lokalnimi skupnostmi, kar zopet privede do političnih pritiskov za vzpostavitev centraliziranega sistema. Ta pritisk pa se lahko zmanjša, če so občine samostojnejše pri pobiranju lokalnih davkov. Pri tem pa je potrebno upoštevati dejstvo, da lokalne skupnosti nimajo enakih možnosti za njihovo zbiranje (Rode, 2002, str. 133).

Za lokalno javno porabo je značilno, da jo izvajajo prebivalci specifične občine in je tudi s strani občanov v največji meri financirana v obliki plačevanja davkov, nadomestil in različnih prispevkov. Po OECD in IMF razvrstitvi se kot najpomembnejši viri javnih prihodkov omenjajo fiskalni prihodki (davki, prispevki takse), nefiskalni prihodki (državna posojila, upravne in administrativne takse, denarne kazni, prihodki od prodaje premoženja) in finančni transferi (nepovratna sredstva, prejeta od države; npr. subvencije) (OECD, 2002, str. 30). Lokalni davki sodijo v skupino fiskalnih prihodkov in za večino držav, ki imajo razvito lokalno samoupravo, predstavljajo pomemben element sistema javnih prihodkov. Pogostokrat ti davki zagotavljajo potrebno finančno samostojnost lokalnih oblasti.

Pri lokalnih davkih je treba ločiti med lastnimi in deljenimi davki. Lastni davki so tisti davčni prihodki, ki jih lokalna skupnost lahko uvede sama, tudi pri določanju stopnje davka so lokalne skupnosti dokaj samostojne. Deljeni davki so lokalnemu nivoju dodeljeni s strani države. Svet Evrope deljene davke uvršča v skupino transferjev. Število lokalnih davkov pa se med državami zelo razlikuje. Lokalne oblasti v nekaterih državah (Danska, Finska, švedska, Irska in Velika Britanija) lahko uvedejo le en lokalni davek ali dva. Najpogostejši lokalni davki so davki na dohodke fizičnih oseb, davki na nepremičnine in t. i. davki na podjetja. V nekaterih državah sta davek na nepremičnine in davek na podjetja združena, to pomeni, da davek na nepremičnine obdavčuje tudi podjetja. Na splošno lahko rečemo, da v evropskih državah na lokalnem nivoju prevladujejo dohodnine, v anglosaških državah pa premoženjski davki. Toda vsi davki niso enako primerni za uporabo na lokalni ravni. Odločitve o uvajanju posameznega davka se sprejemajo ob upoštevanju vseh njegovih lastnosti (Babič, 1996a, str. 5). Pri uvajanju lastnih davkov lokalnih skupnosti je potrebno upoštevati dva kriterija, in sicer kriterij sorazmernosti in kriterij učinkovitosti. Po kriteriju sorazmernosti morajo biti javni prejemki približani javnim izdatkom, kar pomeni, da morajo biti davčni instrumenti za zagotavljanje primernih javnih prihodkov približani tistemu nivoju oblasti, ki zagotavljajo javne storitve. Kriterij učinkovitosti pa se nanaša na minimiziranje stroškov administracije. To pomeni, da je uvedba določene vrste davka na posameznem nivoju odvisna od razpoložljivosti informacij o davčnem predmetu. Davek, ki se izkaže za učinkovitega na nivoju države, še ne pomeni, da bo tako učinkovit tudi na lokalni ravni.

Ob upoštevanju kriterijev sorazmernosti in učinkovitosti je smiselno, da so:

- davki, primerni za ekonomsko stabilizacijo, centralizirani
- davki, katerih davčni predmet je neenak, centralizirani
- davki, na mobilne proizvodne faktorje centralizirani



- davki, na nepremične faktorje na lokalnem nivoju, ki so progresivni, centralizirani
- davki, na dobiček in takse porazdeljeni po vseh nivojih

Iz navedb lahko ugotovimo, da so lokalne skupnosti pri izbiri ustreznih lokalnih davkov močno omejene. Če bi upoštevali, da so davčni zavezanci popolnoma mobilni, bi se občine lahko financirale le z davki na nemobilne faktorje. To so predvsem davki na različne oblike premoženja, kot so nepremične.

Pri uvedbi davkov na lokalni ravni je potrebno upoštevati nekaj bistvenih kriterijev (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 130; Sandford, 1992, str. 269-270), in sicer:

- davčni predmet ne sme biti visoko mobilen zaradi možnosti selitve davčnega predmeta iz kraja z višjim davčnim bremenom v kraj z nižjim davčnim bremenom
- lokalni davki morajo biti vidni v smislu vezanosti javnih prihodkov na javne izdatke, pri čemer naj bodo davčni instrumenti za zagotavljanje primernih javnih prihodkov približani tistemu nivoju oblasti, ki zagotavljajo javne storitve;
- davčnega bremena naj ne bi bilo možno prenašati na nerezidente
- enostavnost z vidika davčne administracije
- z lokalnimi davki bi se morala zbrati zadostna finančna sredstva za financiranje javnih izdatkov, da bi se lokalne skupnosti izognile vertikalnim fiskalnim nesorazmerjem

Dejstvo je, da so lokalne skupnosti v prednosti pri pobiranju premoženjskih davkov, saj imajo boljše informacije o premičnem in nepremičnem premoženju njenih prebivalcev ter o vrednosti tega premoženja, medtem ko na primer davek od dobička pravnih in fizičnih oseb odmeri centralni nivo oblasti.

Brez ustrezne ureditve obdavčenja nepremičnin se od nobene države ne more pričakovati učinkovite vloge temeljnih lokalnih samoupravnih skupnosti pri zadovoljevanju potreb prebivalcev po lokalnih javnih dobrinah, uspešnega procesa privatizacije družbene lastnine, primerne razvoja trga nepremičnin in preko tega potrebnega povečanja mobilnosti ekonomskih subjektov in razvoja finančnega trga, učinkovitejšega nadzora nad davčnimi utajami ter bolj odprtega odnosa do tujih naložb (Pušnik, 1999, str. 118).

## 7. POMEN PREMOŽENJSKIH DAVKOV ZA FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE – STATISTIČNA ANALIZA

S poudarkom na vsebinskih značilnostih smo spoznali lastnosti novega sistema financiranja občin s prednostmi in slabostmi glede predhodnega, predvsem pa ugotovili bistveno predrugačenje nove ureditve financiranja občin, kar je po analogiji anticipirano skozi statistične podatke v nadaljevanju. Skozi analizo splošnega okvira finančne avtonomije lokalnih skupnosti je na podlagi makroekonomskega agregata javne porabe moč oceniti, da sodimo med države z relativno nizkim obsegom lokalnih financ v skupnih javnih financah. Ta je okoli 12 %, delež BDP pa znaša 5,17 %. »V evropskih državah je ta delež v celotni javni porabi v povprečju 22 %« (Vlaj v Milunovič, 2005, str. 107) »pod 10 % skupne javne porabe je zgolj v petih evropski državah. Najnižji deleži so v San Marinu, na Malti in Makedoniji (okoli 1 %), najvišji pa na Norveškem, kjer dosega lokalna poraba kar 60 % celotne javne porabe« (Oplotnik, Križanič v Milunovič, 2005, str. 107). Pri primerjavah takšnega tipa velja upoštevati, da imamo v Sloveniji le eno raven lokalne samouprave, medtem ko jih imajo druge države dve ali več, ki prav tako različno implementirajo načelo subsidiarnosti v svoj pravni red. Haček (Haček, 1999, str.19) navaja, da med modeli lokalne samouprave obstajajo razlike tako po obsegu in stopnji lokalne samouprave, strukturi, tradiciji, virih sredstev razdelitvi sredstev, toda navkljub temu je bistvo lokalne samouprave (predvsem iz normativne ureditve) enotno zasnovano, zato so s tega vidika sistemi lokalne samouprave primerljivi.

Po študiji OECD imajo v letu 2002 zahodnoevropske države več ravni oblasti, medtem ko imajo vzhodnoevropske le eno (z izjemo Latvije in Poljske). Smiselna preučitev Slovenije s slednjimi (brez Latvije in Poljske) nas uvršča precej nizko, saj le Slovaška namenja manjši delež lokalnim javnim financam v skupnih javnih financah, v deležu BDP pa smo boljši le od Slovaške in Romunije. Kasneje je v vzhodnoevropskih državah prišlo do sprememb pri uvedbi dodatnih ravni oblasti in višini deleža, namenjenega lokalni oblasti, kjer se pričakovano zaradi prilagajanja evropskim standardom in načelom stanje v prid lokalni ravni ni poslabšalo. Vendar so podatki še vedno aktualni za Slovenijo saj se dandanes pri nas ni veliko spremenilo, saj imamo še vedno eno stopnjo lokalne samouprave. Poraba vseh občin je po zadnjih podatkih Ministrstva za finance v letu 2007 znašala 1749 milijonov evrov, BDP v Sloveniji pa je znašal 33 542 milijonov evrov (Statistični urad RS, 2008), torej lokalni delež še vedno znaša 5 %. V relaciji porabe sredstev za državne in lokalne namene se delež financiranja ni izboljšal, saj se skozi vsa leta kontrastno giblje okoli 30 %, vključujoč sklade socialne varnosti pa okoli 18 % (Fakulteta za upravo, 2006). Ob tem se na splošno ocenjuje, da je poraba javnofinančnih sredstev na lokalni ravni glede ostalih držav Evropske unije relativno nizka, pri čemer na ravni občin ne pričakuje bistvenega povečanja, se bo pa razumljivo povečal delež lokalnih javnih financ z ustanovitvijo pokrajin.

**Tabela 11: Izdatki sektorja država v milijonih EUR**

leto	Delež v %	Centralna država	Delež v %	Lokalna država	Delež v %	Skladi soc. varnosti	Skupaj
2002	51,89 %	6797,1	15,29 %	2002,8	32,82 %	4298,4	13098,3
2003	52,37 %	7462,8	15,25 %	2173,5	32,38 %	4613,9	14250,2
2004	52,25 %	7935,9	15,37 %	2334,8	32,37 %	4916,8	15187,5
2005	52,78 %	8500,0	15,35 %	2473,5	31,86 %	5131,9	16105,4
2006	51,85 %	8740,4	15,98 %	2694,8	32,86 %	5422,04	16857,2
2007	50,97 %	8900,1	16,18 %	2825,9	32,84 %	5734,5	17460,5

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2008) Temeljni agregati sektorja država

Primerjava nedavno navedenih makroekonomskih podatkov o lokalni samoupravi z izbranimi državami afirmira tezo o nizki stopnji finančne avtonomije občin. To je potrebno dodatno preučiti in verificirati skozi značilnosti slovenske ureditve financiranja občin s podrobnejšo analizo podatkov s primerjavo sedanjega sistema financiranja s predhodnim na področju primerne porabe, finančne izravnave, porazdelitve ključnih virov financiranja...

Primerno porabo občine vsakoletno ugotavlja država, ki predvidi stroške financiranja zakonsko določenih nalog, ki so jih občine v okviru svojih pristojnosti dolžne opravljati. Božičeva na podlagi proračunskih sredstev vseh občin prihodke razdeli na tekoči in investicijski del, kjer večji del zajema skupina s tekočimi odhodki in tekočimi transferji ter manjši del druga z investicijskimi odhodki in investicijskimi transferji. V okviru primerne porabe trošijo za tekoče odhodke in tekoče transferje (glej Božič, 2006, str. 6-10).

Če slednje prikažemo za leto 2006 za podravske občine, izračunana primerna poraba povprečno preseže realizirane stroške v tekočih odhodkih in tekočih transferjih za 6 %. Pri 10-tih občinah (29,41 % občin) primerna poraba ne doseže realiziranih stroškov v tekočih odhodkih in transferjih. Najvišji delež nad izračunano primerno porabo ima občina Lenart, 63 % (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2008).



porabe, kot tudi v prenizko določeni vrednosti primerne porabe na prebivalca, ki znaša po podatkih Ministrstva za finance za leto 2006 432,47 EUR. V stroških občin po zaključnih računih (skupaj s stroški za investicije) le manjšina občin odstopa v razumnih okvirih. Očitno je torej, da zakonsko določena primerna poraba na prebivalca ne upošteva višine sredstev, s katerimi lahko občina po 20. členu ZFO zagotovi financiranje lokalnih zadev javnega pomena. Precejšnja medobčinska razmerja primerne porabe na prebivalca občine se lahko pripiše korigiranim kriterijem zajetih spremenljivk, pa tudi pomanjkanju dodatnih spremenljivk, ki bi specifične slovenskih občin ustrezneje zajele, vendar je slednje v realnosti težko izvedljivo, saj bi glede na raznolikost slovenskih občin za popolno zajetje stroškov vsaka občina potrebovala svojo formulo.

Razlike v stroških na prebivalca so do določene mere upravičljive, vendar ne v takšnih nerealnih razmerjih, saj slednje direktno spodbuja delitev na manjše občine in sili v večjo porabo. Dodatne stroške (obremenitve), ki se pojavljajo samo pri posameznih občinah, bi bilo zakonsko smiselno določiti tako, da se financirajo posebej oziroma dodatno z dotacijami (npr. financiranje nekaterih zavodov). Formulo za izračun primerne porabe bi bilo potrebno spremeniti v tem smislu, da bodo zneski primerne porabe na prebivalca v realnih okvirjih (realno nekje med 100 % -130 %), ponderje v formuli pa je potrebno prilagoditi dejanskim stroškom.

Postavke, da so dejanski stroški za kritje primerne porabe zajeti le v tekočih odhodkih in tekočih transferjih, ni moč afirmirati. Prav tako ni mogoče celotno dejansko porabo občin pripisati zgolj stroškom za pokrivanje primerne porabe, vendar je namen primerjalno ugotoviti, ali se po novem stanje v občinah izboljšuje ali poslabšuje. Novi sistem pomanjkljivost pri določanju stroškov ureja na zakonski ravni s predpisovanjem uredbe, po kateri vlada podrobneje določa tiste naloge iz 11. člena ZFO-1, katerih stroški se bodo upoštevali pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin (povprečnine) in metodologijo za izračun povprečnine. Znesek izračunane primerne porabe na prebivalca se je pri podravske občinah v povprečju povečal v letu 2007 za 5,41 % glede na preteklo leto vendar zaznamo padec pri obeh mestnih občinah za Maribor 7,92 % in za Ptuj 4,45 %, medtem ko se je pri nemestni občini Zavrč izračunana primerna poraba na prebivalca dvignila kar za 38,53 %, sledi ji občina Podlehnik s 37,47 % in občina Žetale s 36,08 % v letu 2007, primerjalno z letom 2006. V letu 2008 se je znesek izračunane primerne porabe na prebivalca se je pri podravske občinah v povprečju povečal za 3,6 % glede na leto 2007 in v letu 2009 za 5,7 % glede na leto 2008.

S tem postaja vprašljiva upravičenost povečanih razlik med najnižjo primerno porabo, ki jo omogoča nova formula, še posebno ob posledično dodatnem potenciranju v razmerju do dejanskih stroškov. Vendar, generalno gledano, izboljšuje stanje občin in zajema realnejše upoštevanje njihovih dejanskih stroškov. Na drugi strani hkrati obstajajo vprašljiva nova povečana razmerja med najnižjo in najvišjo stopnjo pokritosti dejanske s primerno porabo ter znižanje primerne porabe v nekaterih občinah, zato celokupno ni moč skleniti, da ZFO-1 na ravni države ne rešuje tega področja.

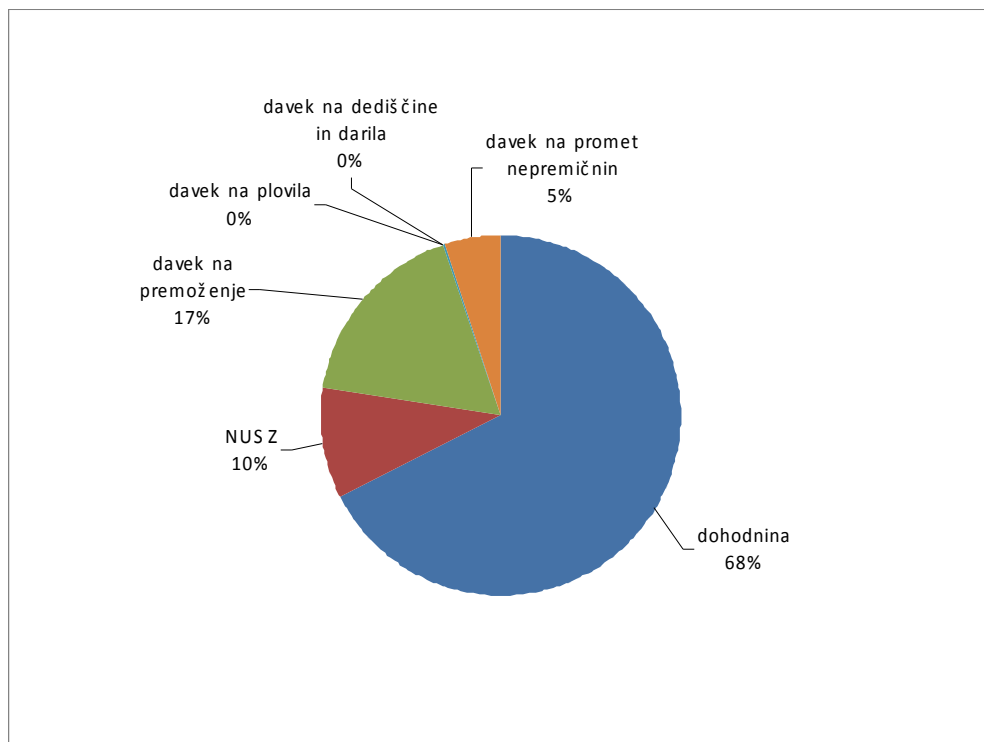
Razlogi takšne ureditve lahko imajo tudi širše razsežnosti, saj pomeni vzpostavitev novega sistema in prepletenosti uveljavljenih sprememb nedoslednost na nekem ožjem

področju za doseg širših ciljev. To je možno ponazoriti s tem, da rezultat izračuna primerne porabe najbolj vpliva na mestne občine in jim na podlagi 38. člena ZFO-1 odvzema del lastnih virov, ki presegajo primerno porabo, kar posredno omogoča distribucijo viška sredstev k ostalim občinam.

Demografske, strukturne in ostale značilnosti v okolju determinirajo realizacijo zneska primerne porabe. V interesu občine je, da je ta čim večji oz. so vključujoči prihodki za pokritje primerne porabe čim nižji in preusmerjeni v druge proračunske postavke, s čimer občina pridobi višjo finančno izravnavo, ki je predstavljal mnogokrat razlog za drobitev občin in posledično dodatno povečevanje razlik v primerni porabi. Rezultat je obstoječa razdrobljenost, pri čemer stroka meni, da je nadaljnja cepitev v večji meri zaključena, skladno z regularno določenimi pogoji za ustanovitev novih občin, pri čemer je že v preteklosti Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope pozval na »strožje izvajanje slovenskega zakona o lokalni samoupravi, ki določa 5000 prebivalcev za ustanovitev nove občine in zaradi tega meni, da je bolje prenehati z ustanavljanjem novih občin, da bi se preprečila še večja razdrobljenost, združena z nezadostnim financiranjem« (Tanzi v Brezovnik, Oplotnik, 2006). Slednje se ni popolnoma upoštevalo, vendar je nadaljevanje tega procesa pretežno zaključeno. Toda na drugi strani združevanje prav tako po vsej verjetnosti ni realna opcija, saj stroka ocenjuje, da lokalne skupnosti uspešno funkcionirajo, zato pričakuje nadaljnje združevanje le na ravni skupnih občinskih organov (npr. občinsko redarstvo). K procesu inkorporacije občin prav tako ne pripomore zakonodaja, saj ni novih finančnih spodbud. Zato se postavlja vprašanje, v kolikšni meri so občine stimulirane za ta proces, ter ali bi bilo smiselno v te namene delež dodatnih sredstev dvigniti.

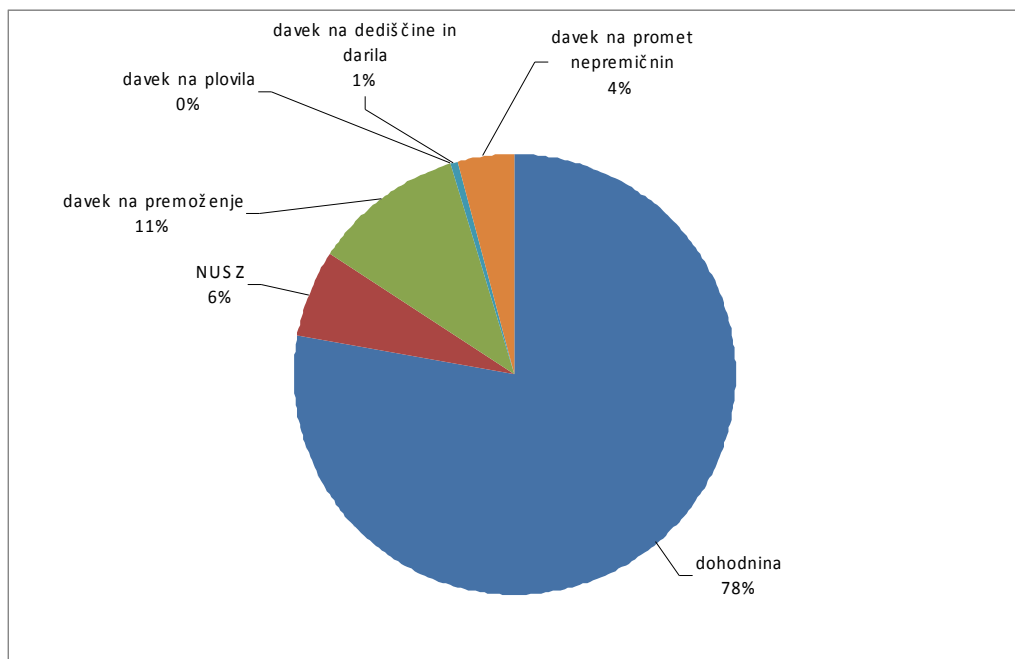
V strukturi finančnih virov (lastnih prihodkov) ima po preliminarnem sistemu dohodnina največji delež prihodkov občine. Je neposredni davek, na katere lokalna oblast nima neposrednega vpliva. Karakterizira jo značilna neenakomerna porazdelitev med občinami, prav tako predstavlja deljen in stabilen davčni vir občinam, saj so prihodki določeni v zakonsko predpisanem deležu, kjer pobrana vsota na občana deloma predstavlja njegov standard in potrebe (ob pogoju domicilnega delovnega mesta). Po podatkih Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko znaša njen delež za leto 2006 v lastnih prihodkih za podravske občine povprečno 68 %. Drugi največji delež prihodkov je davek na premoženje (približno 17 %), nato sledi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (približno 10 % s 5 %), sledi davek na promet z nepremičninami, medtem ko sta davek na plovila in davek na dediščine in darila zanemarljiva. Iz podatkov lahko razberemo, da je delež premoženjskih davkov nizek.

**Slika 3: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2006**



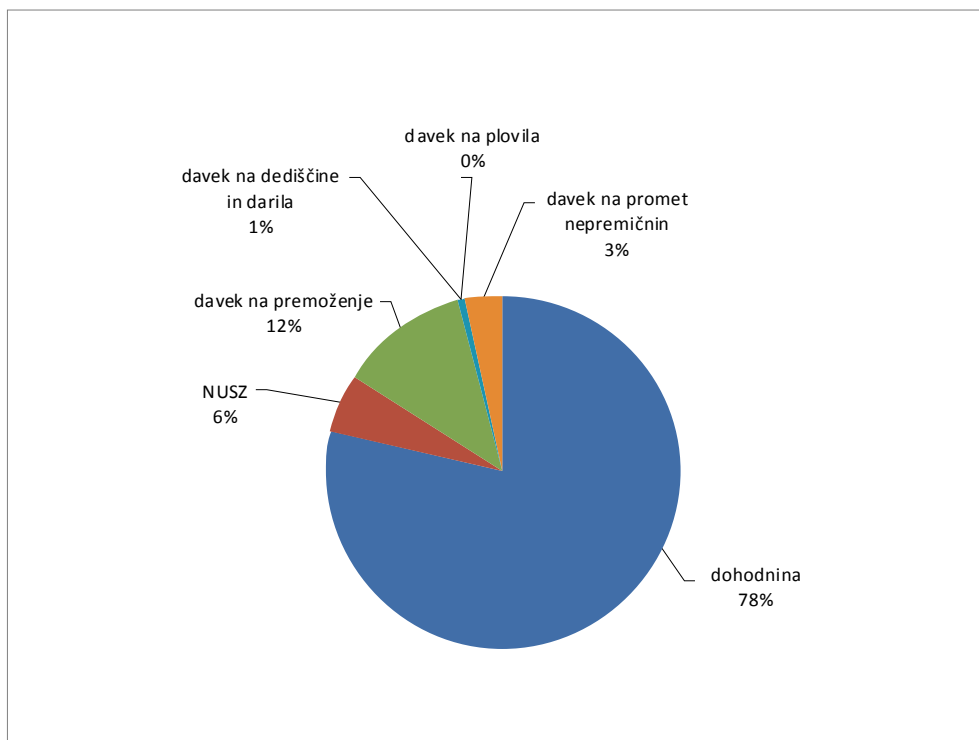
Vir: Ministrstvo za finance RS, 2008

**Slika 4: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2007**



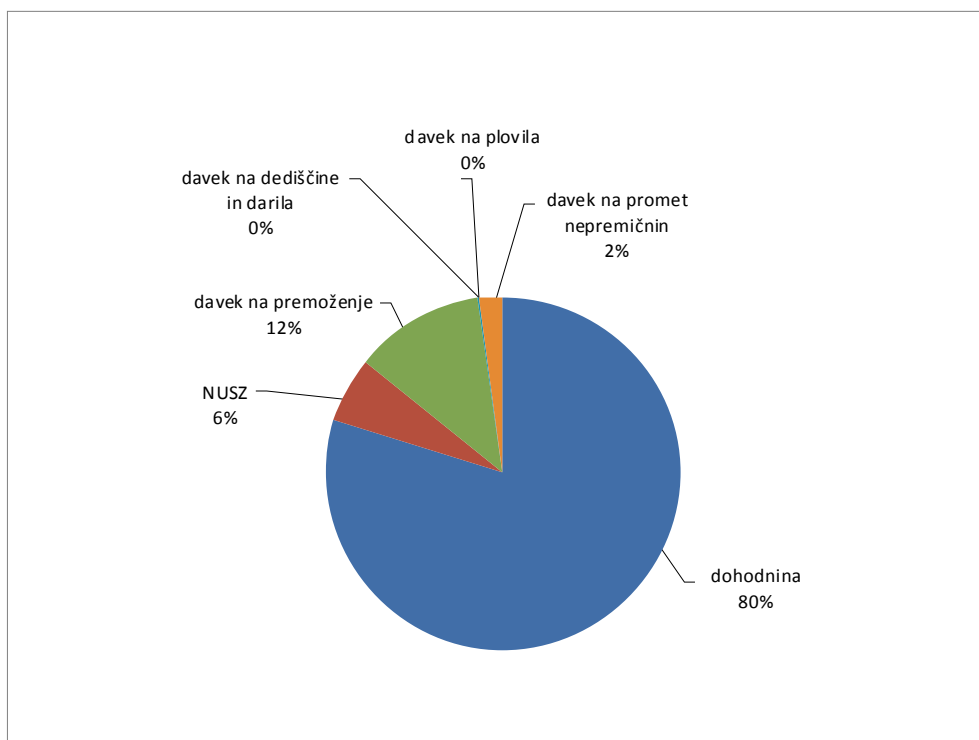
Vir: Ministrstvo za finance RS, 2008

**Slika 5: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2008**



Vir: Ministrstvo za finance RS, 2009

**Slika 6: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2009**



Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

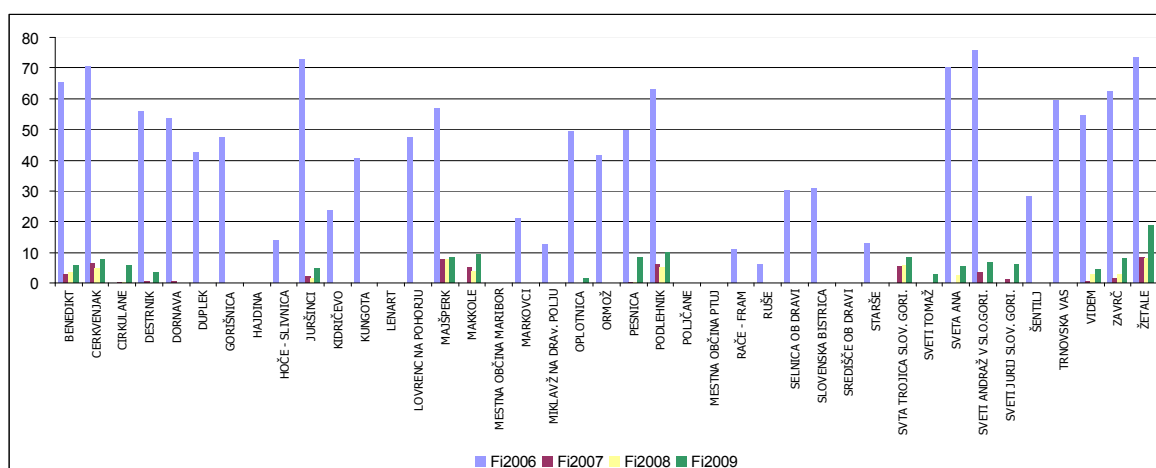


Če primerjamo delež dohodnine (glavarine) v letu 2007 z letom 2006 za podravske občine, je le-ta znašal 78 %, delež prihodkov od davka na premoženje 11 %, delež prihodkov iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča 6 %, delež davka na promet z nepremičninami 4 %, medtem ko sta bila davek na plovila in davek na dediščine in darila še vedno zanemarljiva. V letih 2008 in 2009 ne beležimo bistvenih sprememb glede strukturne zastopanosti prihodkov.

Navedeni statistični podatki dodatno verifirajo dohodnino kot največji deležnik obtežitve v virih financiranja občin, zato je smiselnost preučitve in iskanja vzrokov finančnega stanja pri njej precej relevantna. Po mnenju Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je njena neenakomerna porazdelitev glavni razlog, da občine prejemajo finančno izravnavo (Fi), ki v povprečju znaša za podravske občine v letu 2006 22,32 % primerne porabe, v letu 2007 pa 1 % primerne porabe, v letih 2008 in 2009 ni bistvene spremembe glede na leto 2007.

V letu 2006 je finančno izravnavo prejelo 32 podravske občine kar je 94,29 %, v letu 2007 pa 22 občin, kar je 53,65 %, v letu 2008 in 2009 se procent podravske občine s prejeto finančno izravnavo ni bistveno spremenil. Iz podatkov vidimo, da se je delež občin s prejeto finančno izravnavo z uvedbo novega sistema financiranja občin bistveno zmanjšal.

**Slika 7: Prikaz deleža finančne izravnave za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v primerni porabi, v %**



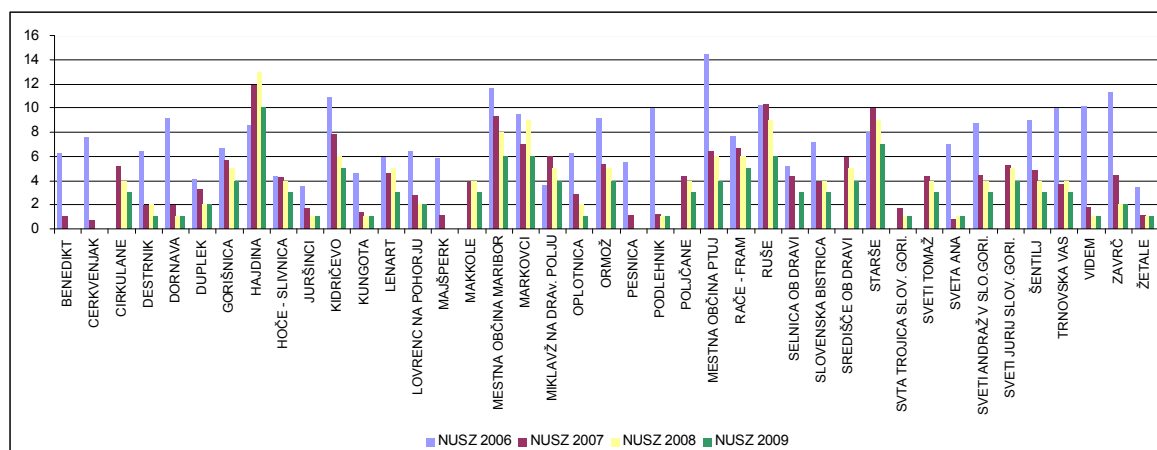
Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

Med vsemi viri financiranja so premoženjski davki avtonomni vir financiranja, vendar pa ti davki v prihodkih občin predstavljajo za leto 2006 32 % lastnih sredstev in za leto 2007 23 % lastnih sredstev.

Edini pravi avtonomni vir je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga bo zamenjal davek na nepremičnine, ki zajema manjšino vseh davčnih virov, saj se po podatkih ministrstva za finance giblje v povprečju za leti 2006 in 2007 za podravske

občine le okoli 8,5 % (leto 2006 - 11 %; leto 2007 - 7 %), hkrati pa Vlaj (2004) pravi, da so davčni viri tisti, ki naj pokrijejo večino potreb lokalnega prebivalstva, pri čemer tisti viri, s katerimi lokalna skupnost upravlja sama, pomenijo večjo avtonomijo. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavlja v relaciji do vseh prihodkov slovenskih občin formalno-pravni vidik finančne suverenosti, ki izkazuje neavtonomni položaj lokalne skupnosti, saj se v tem primeru povprečni delež vseh prihodkov za podravske občine za leto 2006 giblje v območju 11 %, iz tega naslova dosega podpovprečni delež kar 27 občin ali 79,41 %, za leto 2007 je povprečni delež NUSZ v vseh prihodkih podravske občine 7,25 %, ne dosega pa ga 33 občin ali 80,48 %, v letih 2008 in 2009 se je delež zmanjšal na 6 %, še vedno ga ne dosega, glede na leto 2007, 33 občin ali 80,48 %.

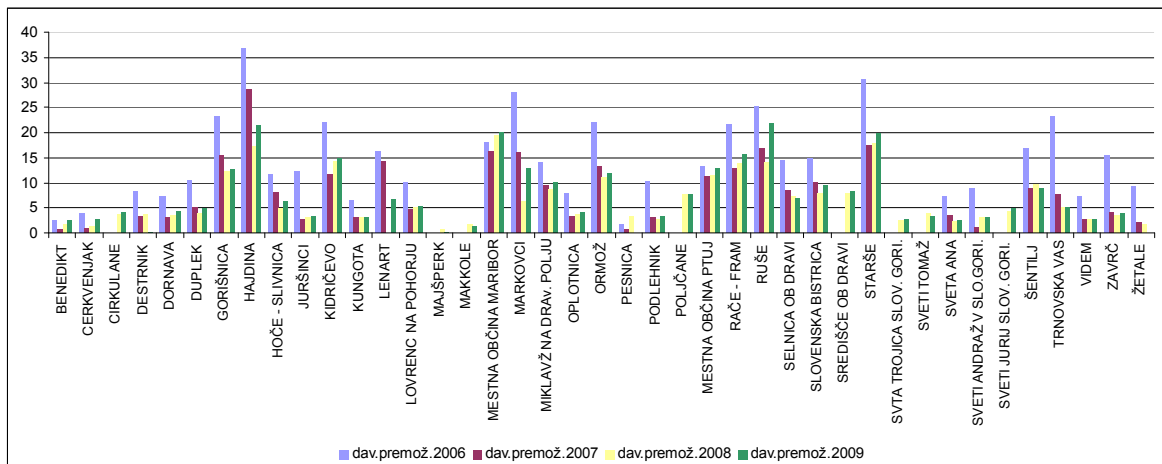
**Slika 8: Delež NUSZ v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 za podravske občine v %**



Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

Delež davka na premoženje v lastnih sredstvih podravske občine je v letu 2006 v povprečju znašal 17 %, vendar ga je doseglo ali presežlo le 11 podravske občine oz. 32 % v letih 2007 je delež v povprečju znašal le 11,3 %, doseglo ali presežlo pa je povprečje le 10 občin oz. 24% v letih 2008 in 2009 ni bilo bistvenih sprememb glede na leto 2007.

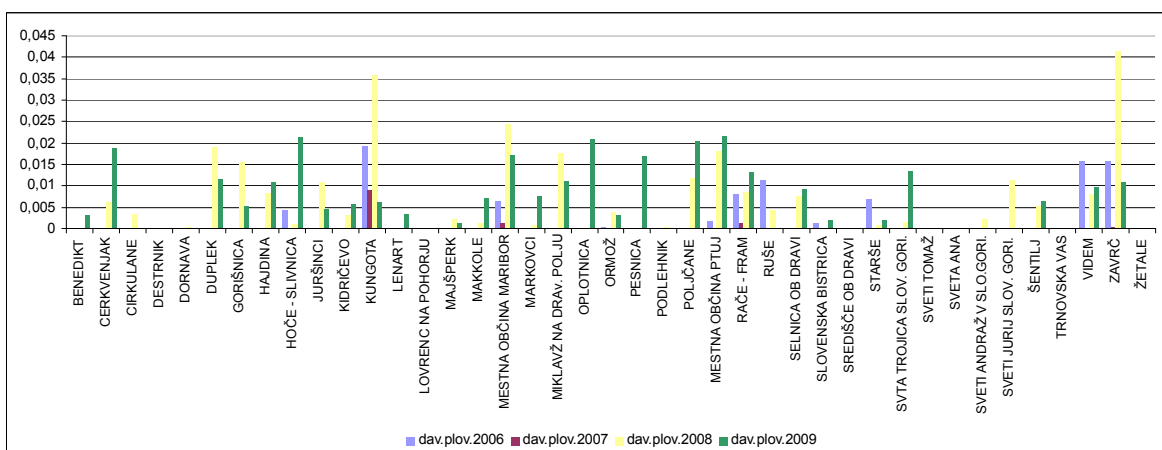
Slika 9: Delež davka na premoženje v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v %



Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

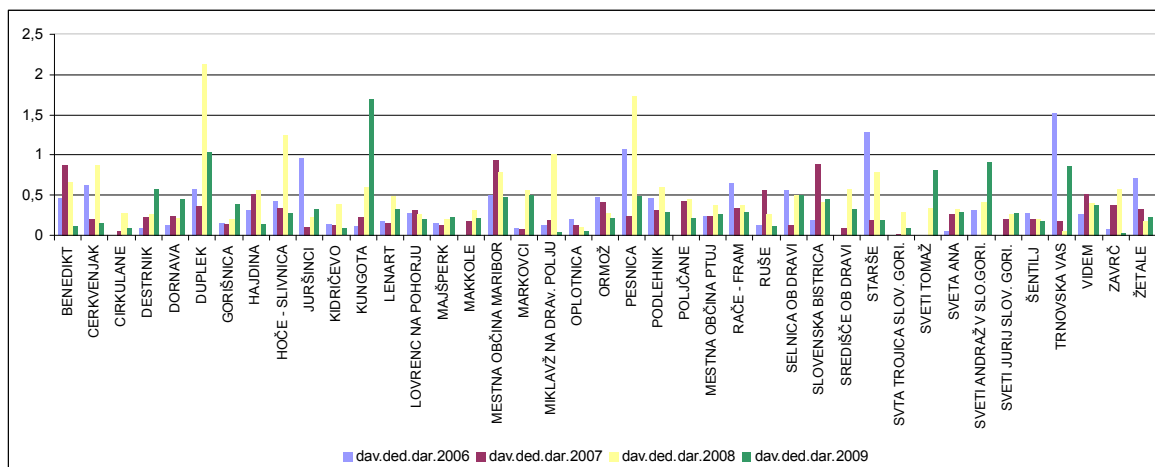
Davek na vodna polovila je bil v letih 2006, 2007, 2008 in 2009 zanemarljiv, saj je delež sredstev v letu 2006 imelo le 11 občin oz. 32 %, v letu 2007 pa le 6 občin oz. 14 % v letih 2008 in 2009 pa že 30 občin oz. 73 %, vendar je višina bila zanemarljivo majhna v prihodkih občin.

Slika 10: Delež davka na vodna plovila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %



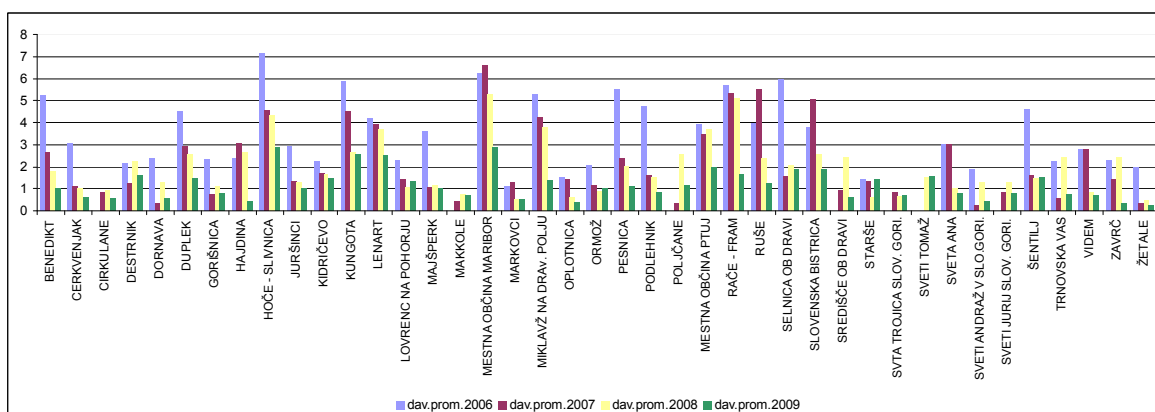
Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Slika 11: Delež davka na dediščine in darila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %**



Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Slika 12: Delež davka na promet nepremičnin v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %**



Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

Delež davka na dediščine in darila je bil v letih 2006 in 2007 bil zanemarljiv, saj ni presejal 1 %, medtem ko se je delež davka na promet nepremičnin v letu 2006 gibal okoli 5 %, v letu 2007 pa okoli 4 %. V letu 2006 je povprečje doseglo 8 občin oz. 24 %, tudi leta 2007 je povprečje doseglo ali presejal 8 občin oz. 19%. V letu 2008 je delež davka na promet nepremičnin znašal 3,33 % v letu 2009 pa le 1,9 %.

Novi sistem financiranja s formalno–pravnega vidika po veljavni zakonodaji ne prinaša sprememb oziroma ne izboljšuje finančne avtonomije na tem področju. Predpisovanje dodatnih pravnih avtonomnih virov financiranja je po mnenju stroke neprimerno, saj bi imelo kontraproduktiven učinek pri zmanjševanju obstoječih razvojnih razlik med občinami v odnosu z njihovim finančnim stanjem in potenciali, kar je dovolj legitimen razlog za nesprejetje suplementarnega vira. Po veljavni zakonodaji prav tako ni predvidene

bistvene spremembe v višini teh sredstev <sup>5</sup>. V prihodnje pa je pričakovati abolicijo tovrstnega vira in substitucijo z davkom na nepremičnine, s katerim se bodo financirale samoupravne naloge občine. Ministrstvo za finance pravi, da bo uvedba davka na nepremičnine mogoča po množičnem vrednotenju nepremičnin, ki daje kot rezultat posplošeno tržno vrednost posameznih nepremičnin, ki je po strokovnih izhodiščih zelo primerna davčna osnova za davek na nepremičnine. To pomeni, da občina ne bo več suverena pri določanju višine davka, temveč bo s tega vidika suverena le pri določanju razpona obdavčitve, kar zadostuje za ugotovitev o odpravi formalno-pravnega vidika finančne avtonomije, čeravno vse okoliščine davka še niso znane in po ekonomski plati lahko pomenijo povečanje finančnih virov iz tega naslova.

Pozitivne so spremembe z ekonomskega vidika finančne suverenosti, kjer je zakonodajna materija v dobršni meri prevrednotila finančno stanje v prid večine slovenskih občin, saj se v kumulativi po izračunih Ministrstva za finance primerna poraba in skupni prihodki občin povečajo, hkrati se opazneje zniža finančna izravnava. Finančna suverenost občin se izboljšuje, saj po novem sistemu prejema finančno izravnavo le 22 občin podravske regije, medtem ko jo je leta 2006 prejelo skupno 31 občin, torej lahko rečemo, da so postale ekonomsko suverene (imajo status samofinancirajočih se občin). Primerna poraba in skupni prihodki so se v letu 2007 znižali predvsem mestnim občinam. Toda če gledamo globalno se je stanje glede vseh ostalih občin izboljšalo, torej se je, število samofinancirajočih se občin povečalo in so dosegle finančno avtonomijo.

Ali občine z novim sistemom uživajo več finančne avtonomije, ni mogoče enoznačno precizirati. Zastavljeno hipotezo je mogoče le delno potrditi, saj finančne avtonomije občin ni mogoče preučevati le s stališča finančnih sredstev, ki jih prejmejo, temveč tudi s stališča lastnosti samih virov financiranja. Dilemo ekzaktno prikazujeta zgornja dva vidika, kjer je zaradi strukturnih značilnosti sistema financiranja slovenskih občin oba vidika hkrati težko implementirati v zadovoljivi meri. S te pozicije stroka meni, da je opredelitev finančne avtonomije relativna, posebej v luči aktualnih dogodkov glede razumevanja odstopljenih virov kot lastnih virov občine. Z vidika povečanja finančnih sredstev z dohodnino je moč reči, da so občine v večji meri finančno avtonomne, saj obstaja strinjanje, da je prioriteta države odpraviti razvojne razlike med občinami, zato je težko najti drugi model financiranja, ki bi upošteval načelo solidarnosti med njimi. Velike finančne razlike med občinami so razlog, da ni novih pravih avtonomnih virov financiranja, saj je npr. Prekmurju težko predpisati dodatne avtonomne vire financiranja glede na potencial v razmerju do osrednje Slovenije, kar bi razlike med občinami dodatno nedopustno potenciralo.

Potenciranje finančnih razlik je vsakoletno povzročal že pretekli model, zato je bila vpeljava drugačnega sistema financiranja prepotrebna. Vztrajanje na prehodnem sistemu bi razlike med občinami še poglobilo, kjer bi se občinam v škodo razmerje med presežki sredstev v občinah in finančno izravnavo še nadalje povečevalo, prav tako število nesamostojnih občin, gledano na vse občine v Republiki Sloveniji. Če bi vztrajali na predhodnem sistemu financiranja, bi se po analizah števila samostojnih občin od 27,

---

<sup>5</sup> Izhajajoč iz izračunov zneskov primerne porabe Ministrstva za finance

kolikor ji je bilo leta 2003, znižalo v letu 2008 na 11, kar pomeni da, bi bile občine vse bolj odvisne od državnega proračuna. To pa pomeni izgubo avtonomnosti.

**Tabela 12: Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v občinah od leta 2002 do 2008, v EUR.**

Leto	Primerna poraba (EUR)	Finančna izravnava	Presežki v sam. občinah	Število samostojnih občin
2002	682.891.003	141.858	100.450	27
2003	740.126.856	154.289	94.696	27
2004	779.394.091	161.663	81.722	24
2005	858.692.204	193.682	67.025	20
2006	899.382.407	202.800	69.099	17
2007	938.816.842	228.853	57.498	14
2008	987.299.812	256.273	51.784	11

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2009

Da bi se izognili takšnemu scenariju, so bile opravljene številne (korenitejše) sistemske spremembe, ki naj bi pripomogle k izboljšanju finančne avtonomije slovenskih občin. Demografski, geografski, ekonomski in ostali elementi raznolikosti občin sicer otežujejo državi najti skupni faktor poenotenja, ki bi prinesel idealno stanje za vse občine, toda kot kažejo statistični podatki, je z vpeljanimi spremembami napravljen opazen korak v zastavljeni smeri, saj po izračunih Ministrstva za finance v letih 2007 in 2008 finančna izravnava znaša dobrih 8.345.852 EUR (Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2008) torej je zaznati bistveno izboljšanje glede na projekcije v višini 229.510.933 in 254.548.489 EUR po ZFO. Dejstvo je, da enotni model financiranja za vse občine ne obstoji, zato bodo v vsakem primeru potrebne dodatne intervencije države na lokalno raven. Idealni model financiranja, kjer so občine popolnoma avtonomne od višje ravni oblasti, je le teoretični imperativ, pri čemer bi po prepričanju Pinteriča (2007) poizkus njegovega udejanjanja v praksi prinesel pretirano finančno avtonomijo, ki bi privedla do popolnega nereda na področju občinskega financiranja in bi lahko težila k neenakosti ter ob želji po zapolnitvi občinske proračunske luknje uvajala neprimerne in nerazumno visoke dajatve.

## 8. OCENA OPRAVLJENEGA DELA

### 8.1. PREVERITEV HIPOTEZ IN REŠITEV

#### **1. Hipoteza:**

**Slovenske občine so imele v predhodnem sistemu financiranja občin nizko stopnjo finančne avtonomije.**

Glede na primerjavo financiranja občin po starem zakonu ZFO in po novem sistemu po zakonu ZFO-1 sem ugotovila, da se je z uveljavitvijo novega sistema izboljšalo finančno stanje v večini podravske občine, kar lahko prenesemo tudi na celotno sliko stanja občin v Republiki Sloveniji. Glede na primerjavo med letoma 2006 (ZFO) in 2007 (ZFO-1) je v letu 2007 prejelo finančno izravnavo manj občin ali pa so do finančne izravnave upravičene v minimalnem obsegu. Občine so veliko bolj finančno avtonomne, vendar se hkrati izgublja smisel fiskalne decentralizacije, saj se finančne vire dodatno nedecentralizira, prav tako se ne uvaja novih pravih avtonomnih virov financiranja. Na takšne pomanjkljivosti je prav tako opozorila odločba Ustavnega sodišča, po kateri novi Zakon o financiranju občin v določenih primerih posega v finančno avtonomijo slovenskih občin, vendar po mnenju oblasti odločba le predstavlja prispevek k nadaljnji izgradnji in dopolnitvi sistema financiranja občin. Glede na podatke do katerih sem prišla z raziskavo oz. primerjavo med omenjenima letoma, se je finančna avtonomija občin bistveno izboljšala. Zastavljeno hipotezo je mogoče le delno potrditi, saj finančne avtonomije občin ni mogoče preučevati le skozi finančna sredstva, ki jih te prejmejo, temveč tudi skozi lastnosti samih virov financiranja.

#### **2. Hipoteza:**

**Premoženjski davki so pomemben vir finančnih sredstev občine.**

Med vsemi viri financiranja je edini pravi avtonomni vir nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki zajema manjšino vseh davčnih virov. Kljub temu še nima vidnega mesta v strukturi finančnih virov občin. Vzrok za to pripisujem dejstvu, da si občine same določajo vrednost točke, po kateri se obračunava prispevek za nadomestilo stavbnega zemljišča NUSZ. V prihodnje je pričakovati abolicijo tovrstnega vira in substitucijo z davkom na nepremičnine, s katerim se bo financiralo samoupravne naloge občine. Ministrstvo za finance pravi, da bo uvedba davka na nepremičnine mogoča po množičnem vrednotenju nepremičnin, ki daje kot rezultat posplošeno tržno vrednost posameznih nepremičnin, ki je po strokovnih izhodiščih zelo primerna davčna osnova za davek na nepremičnine. To pomeni, da občina ne bo več suverena pri določanju višine davka, temveč bo s tega vidika suverena le pri določanju razpona obdavčitve, kar zadostuje za ugotovitev o odpravi formalno-pravnega vidika finančne avtonomije, čeravno vse okoliščine davka še niso znane in po ekonomski plati lahko pomenijo povečanje finančnih virov iz tega naslova. S financiranjem občin po sedaj veljavni zakonodaji hipoteze ni moč potrditi, saj

ko je pokazala analiza premoženjski davki v sredstvih, namenjenih za financiranje občin, nimajo vidnejše vloge, ker je njihov procent izredno majhen. Iz teh dejstev izhaja, da bodo finančni viri iz naslova premoženjskih davkov dobili vidnejšo vlogo po zaključku paketa davčnih reform v Republiki Sloveniji. Davek na nepremičnine bo nadomestil davek na premoženje in NUSZ.

### **3. Hipoteza**

#### **Delež premoženjskih davkov v celotnih davčnih prihodkih Republike Slovenije ne dosega povprečja v Evropski uniji (UE27)**

Delež premoženjskih davkov v celotnih davčnih prihodkih države v letu 2007 je zanašal v Republiki Sloveniji 0,25 % BDP, kar je za 0,50% manj kot je bilo povprečje v Evropski uniji, ki je znašalo 0,75 % BDP. Vendar moram povedat, 23 držav oz. 85% ni doseglo povprečja Evropske unije, so pa dosegle povprečje Ciper, Francija, Nizozemska ter Velika Britanija, ki je povprečje preseгла kar za 1,5 %. Pričakovati je, da se bo Republika Slovenija približala povprečju po zaključku paketa davčnih reform.

### **8.2. OCENA UPORABNOSTI REZULTATOV (PRISPEVEK K STROKI)**

Financiranje lokalnih skupnosti je eno temeljnih vprašanj decentralizacije. Zadostni finančni viri in predvsem pravilna vertikalna fiskalna struktura sta bistveni komponenti učinkovitega in kvalitetnega delovanja občin ter glavna dejavnika pri doseganju smisla decentralizacije, to je povečanje narodnogospodarskih koristi, predvsem pa koristi lokalnega prebivalstva. Od tega je odvisna tudi avtonomija lokalne skupnosti (Šmidovnik, 1995).

V magistrskem delu sem preverjala finančno avtonomijo slovenskih občin po predhodnem in sedanjem sistemu financiranja in vlogo premoženjskih davkov kot lastnega vira finančnih sredstev občin. Raziskava je podala, da se je z novem sistemom financiranja finančna avtonomija slovenskih občin sicer nekoliko izboljšala, vendar so še vedno v veliki meri odvisne od sredstev finančne izravnave, ki jo prejemajo iz proračunskih sredstev države. Premoženjski davki, ki so pomemben lastni vir finančnih sredstev občine, so v tem sistemu zastopani v izredno malem procentu. Rešitev, ki bi pripeljala slovenske občine do višje stopnje finančne avtonomije, je večjem poudarku na premoženjskih davkih, kot edinemu pravemu avtonomnemu viru finančnih sredstev.

Vlada je obljubila, da bo obdavčitev na nepremičnine možna leta 2011, saj bi naj v kratkem podala v obravnavo zakon o davku na nepremičnine, ki bi naj bil sprejet letos jeseni. Ker je predlog zakona o davku na nepremičnine naletel na neodobranje lokalnih skupnosti, se je vlada odločila za nadaljnje medresorsko usklajevanje. Posledično je, zaradi obilice napak pri množičnem vrednotenju nepremičnin s stani Geodetske uprave, predstavila možen rok za obdavčitev nepremičnin v leto 2012.



Pozitivne so spremembe z ekonomskega vidika finančne suverenosti, kjer je zakonodaja materija v dobršni meri prevrednotila finančno stanje v prid večine slovenskih občin, saj se v kumulativni po izračunih Ministrstva za finance primerna poraba in skupni prihodki občin povečajo, hkrati se opazneje zniža finančna izravnava. Zastavljeno hipotezo je mogoče le delno potrditi, saj finančne avtonomije občin ni mogoče preučevati le skozi finančna sredstva, ki jih te prejmejo, temveč tudi skozi lastnosti samih virov financiranja. Premoženjski davki v sistemu financiranja nimajo vidnejše vloge. Predvsem je nizek procent zastopanosti NUSZ, saj so merila za določitev višine v rokah občinskih uprav in višine niso enotne za celotno ozemlje RS. Če bi bila višina regulirana s strani Ministrstva za finance in enotna za celotno območje RS, bi bil verjetno procent v sistemu financiranja višji, s tem pa tudi stopnja zastopanosti premoženjskih davkov. Vidnejšo vlogo naj bi premoženjski davki dobili, ko jih bo nadomestil davek na nepremičnine, ki bi naj bil uveden leta 2012.

## 9. ZAKLJUČEK

Najpomembnejši projekt po pridobitvi državotvornosti slovenskega naroda je bila ustanovitev občin kot temeljnih samoupravnih skupnosti. S tem je država priznala avtonomni delokrog zadev lokalnega pomena, ki jih uresničujejo prebivalci lokalne skupnosti v skladu s svojimi potrebami in interesi. Ustanovitvi nižje teritorialne ravni je poleg delitve pristojnosti med oblastmi sledila delitev finančnih sredstev, kar dejansko implementira koncept lokalne demokracije. Referenčni okvir slednje so sodobna evropska demokratična načela in trendi po nadaljnji krepitvi decentralizirane oblasti v Evropi.

V kolikšni meri je Slovenija izvedla decentralizacijo najnižje ravni oblasti na področju pristojnosti in finančnih sredstev, je odvisno od strokovnih in političnih vidikov (pogledov) ter konsenza doseženega z zakonodajnim postopkom. S krovnim finančnim zakonom za občine (Zakonom o financiranju občin) je država na podlagi instrumenta primerne porabe sama determinirala minimalne standarde, do katerih je upravičen občan vsake občine, in vire za njihovo financiranje. Njena proklamacija o nujnosti avtonomnega financiranja občin pa je dala v realnosti manj prepričljive rezultate in je pomenila krepitev centralizacije, saj večina občin ni bila sposobna pokrivati primerne porabe brez finančne izravnave, zato je bilo nujno vpeljati drugačne sistemske rešitve, ki pomenijo večjo finančno avtonomijo občin.

Z uveljavitvijo novega veljavnega sistema financiranja občin je država izboljšala finančno stanje v večini slovenskih občin, ki lahko sedaj brez finančne izravnave krijejo stroške primerne porabe, ali pa so do izravnave upravičene v minimalnem obsegu. Občine so tako finančno veliko bolj avtonomne, vendar se hkrati izgublja smisel fiskalne decentralizacije, saj se finančne vire dodatno decentralizira, prav tako se ne uvaja novih pravih avtonomnih virov financiranja. Na takšne pomanjkljivosti je prav tako opozorila odločba Ustavnega sodišča, po kateri novi Zakon o financiranju občin v določenih primerih posega v finančno avtonomijo slovenskih občin. Vendar po mnenju oblasti odločba predstavlja le prispevek k nadaljnji izgradnji in dopolnitvi sistema financiranja občin. Izhajajoč iz tega ni pričakovati pomembnejših sprememb, saj je glede na obstoječo raznolikost občin težko najti bistveno drugačen sistem financiranja, pri katerem bi s povečanjem deleža dejanskih avtonomnih virov financiranja hkrati zmanjšali obstoječe razlike med občinami in sledili cilju po dostopnosti osnovnih upravičenj občanov pod enakimi pogoji in standardi, ne glede na občino bivanja.

Ali novi sistem financiranja izpolnjuje zastavljene cilje, bo moč jasneje potrditi retrospektivno skozi daljši časovni interval, pri čemer je evidentno, da se je potrebam prebivalcev vseh občin zaradi občinskih specifik v realnosti moč le približati, torej je model financiranja le teoretični ideal, ki se mu hočemo čim bolj približati. Hkrati so modernizacija in ostali družbeni procesi dejavnik spremenljivosti potreb prebivalcev, zato je posledično sistem financiranja občin dinamičen, permanentno spremenljiv proces prilagajanja dejanskim okoliščinam.

## LITERATURA IN VIRI

### **Literatura:**

1. Babič, Marjan (1995). *Lokalne javne finance - magistrsko delo*. Ekonomsko poslovna fakulteta, Ljubljana.
2. Babič, Marjan (1996a). Lokalni davki. *Denar: revija o davkih*, Ljubljana, št. 4, str. 5-7
3. Babič, Marjan (1996b). Financiranje lokalnih skupnosti. *Lokalne javne finance. Denar: revija o davkih*, Ljubljana, št. 5, str. 12–14.
4. Bell, Michael E (2003). *Designing and Implementing a Property Tax System*. Washington: World Bank.
5. Bevc, Igor (2001). Davek na nepremičnine kot del premoženjskega davka. *Davčno-finančna praksa*, Maribor, str. 5-6.
6. Božič, Majda D (2006). Nov – preprosti model financiranja občin. *Pravna praksa*, Ljubljana, let. 25, št. 24/25, str. 6–10.
7. Brezovnik, Boštjan in Oplotnik, Žan (2003). *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor.
8. Brezovnik, Boštjan in Oplotnik, Žan (2006). Problematika sistema financiranja občin v Sloveniji. *Lex localis*, Ljubljana, str. 91–121.
9. Haček, Miro (1999). Financiranje lokalne samouprave: Slovenski sistem financiranja občin, *Denar: revija o davkih*, Ljubljana, št. 18, str. 18 – 19.
10. Kranjec, Marko (2003). *Davki in proračun*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. Müller, Andres (2003). Importance of the recurrent property tax in public finance, tax policy and fiscal decentralisation. *Copenhagen: Danish Ministry of Taxation*, str. 23.
12. Milunovič, Vilma (2005). Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
13. Patsouratis, Vassilis A (1990). Fiscal Decentralization in the EEC Countries. *Public Finance*, št. 45, str. 423.
14. Pečar, Mateja (1996). *Premoženjski davki - diplomsko delo*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
15. Pinterič, Uroš (2007). Financiranje slovenskih občin med Evropsko unijo in državno pomočjo. V Bogomil Ferfila (ur.) (2007): *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
16. Pušnik, Ksenija (1998). Ekonomski učinki davka na nepremičnine. *Naše gospodarstvo*, Ljubljana, str. 292-312.
17. Pušnik, Ksenija (1999). Dileme preobrazbe obdavčenja nepremičnin v Sloveniji. *Bilten EDP*, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, str. 105-126.
18. Rode, Ema (2002). Davek na nepremičnine v državah članicah EU. *Naše gospodarstvo*, Ljubljana, str. 132-147.
19. Rosen, Harwey S (1995). *Public Finance. Homewood: Irwin*, str. 538-540
20. Rozman, Mateja (2005). *Reforma premoženjskih davkov - diplomsko delo*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

21. Rupnik, Ladislav (1985). *Financiranje družbenih potreb s prispevki in davki po domiclu. Občan*, Ljubljana, str. 10.
22. Rupnik, Ladislav (1997). *Javnofinančni pojmovnik s slovenskim-angleškim-nemškim-francoskim slovarčkom*. Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
23. Sandford, Cedric (1992). *Economics of public finance. 4th ed. Oxford: Pergamon Press*, str. 218, str. 269-270.
24. Sandford, Cedric (1995). *Taxing Wealth*. Standford Cedric, ed., *More Key issues in Tax Reform. Bath: Fiscal Publications*, str. 49-69.
25. Stanovnik, Tine (2002). *Javne finance. Ekonomska fakulteta*, Ljubljana.
26. Šmidovnik, Janez (1995). *Lokalna samouprava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
27. Vlaj, Stane (1996). *Evropska listina in njen vpliv na lokalno samoupravo v Sloveniji. Podjetje in delo*, Ljubljana, št. 5.
28. Vlaj, Stane (2001). *Lokalna samouprava: s poudarkom na načelo subsidiarnosti*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
29. Vlaj, Stane (2004). *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
30. Youngman M. Joan, Malme H. Jane (1994). *An International Survey of Taxes on Land and Buildings. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers*, str. 225.
31. Youngman M. Joan, Malme H. Jane (2001). *The Development of the Property Taxation in Economics in Transition. Washington D.C.: The World Bank*, str. 105.
32. Žibert, Franc (1993). *Teorija javnih financ. EZ Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana.
33. Žirovec, Luka (2008). *Finančna avtonomija slovenskih občin - diplomsko delo*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

#### **Viri z interneta:**

1. Adamovich, Ludwig (2010). *Ustava in ustavno sodstvo*. Dostopno na [http://www.us-rs.si/media/slavnostni\\_govor\\_slo.pdf](http://www.us-rs.si/media/slavnostni_govor_slo.pdf) (5. april 2007).
2. Boadway, Robin in Jean-Francois Tremblay (2007). *A theory of vertical fiscal imbalance*. Dostopno na <http://qed.econ.queensu.ca/pub/faculty/boadway/BT-VFI-Feb-05.pdf> (2. februar 2007).
3. Cerar, Miro (2007). *Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja*. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/UA/Irena/Cerar\\_maj\\_2007.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/Cerar_maj_2007.pdf) (5. april 2007).
4. Delcamp, Alain (2007). *Definition and limits of the principle of subsidiarity*. Dostopno na [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/documentatio n/library/localregionalauthorities/55.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentatio n/library/localregionalauthorities/55.pdf) (20. februar 2007).
5. Državni zbor Republike Slovenije (2008). *Magnetogram 21. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&st=m&cs=1&vt=15&fts=zakon+o+financiranju+ob%C4%8Din+zfo1&unid=SZAJ088CFCC027347C31C1257227003FC030&showdoc=1> (3. februar 2008).
6. Fakulteta za upravo (2007). *Kazalniki po občinah*. Dostopno na <http://www.fu.uni-lj.si/sib/vhod.htm> (10. december 2007).

7. Kunšek, Mojca (2008). *Portal družbe IUS-SOFTWARE*. Dostopno na [http://www.ius-software.si/Novice/prikaz\\_Komentar.asp?id=35965&Skatla=2&IN=200807](http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_Komentar.asp?id=35965&Skatla=2&IN=200807) (18. junij 2008)
8. Ministrstvo za finance RS (2008). *Vlada določila besedilo zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin – ZMVD*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2005/spor1\\_01\\_12\\_05.htm](http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2005/spor1_01_12_05.htm) (20. februar 2008).
9. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2007). *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2006*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/statistika.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/statistika.htm) (januar 2007).
10. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2008). *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2007*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/statistika.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/statistika.htm) (januar 2008)
11. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2009). *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2008*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/statistika.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/statistika.htm) (januar 2009)
12. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2010). *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2009*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/statistika.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/statistika.htm) (januar 2010)
13. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2008). *Izračun primerne porabe in zneskov finančne izravnave*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/izracuni.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni.htm) (2. februar 2008).
14. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2009). *Izračun primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2010 z dne 27.11.2009*. Dostopno na [http://www.mf.gov.si/slov/fin\\_loksk/izracuni/izracuni.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni.htm) (27. november 2009).
15. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2008). *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin – ZFO-1A – predlog za obravnavo*. Dostopno na [http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-04.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/3bd24f7371b3b77dc125741a004e006/\\$FILE/Document.pdf](http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-04.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/3bd24f7371b3b77dc125741a004e006/$FILE/Document.pdf) (1. april 2008)
16. OECD (2007). *Fiskalna decentralizacija v državah kandidatkah in izbranih članicah Evropske unije*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/10/47/2765013.pdf> (11. december 2007).
17. Pečar, Janja in Damjan Kavaš (2007). *Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013*. Dostopno na <http://www.umar.gov.si/public/dz/2006/dz6-06.pdf> (3. maj 2007).
18. Statistični urad Republike Slovenije. [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?ID=1505](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=1505) (10. marec 2008)
19. Statistični urad Republike Slovenije (2008). *Statistični Letopis 2006*. Dostopno na [http://www.stat.si/letopis/index\\_vsebina.asp?leto=2006&jezik=si](http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?leto=2006&jezik=si) (12. junij 2007).
20. Statistični urad Republike Slovenije (2008). *Temeljni agregati sektorja država*. Dostopno na <http://www.stat.si/doc/vsebina/03/TemeljniAgregatiDrzave%201995-2007%20SLO.xls> (2. februar 2008).
21. Železnik, Milan (2008). *Problematika financiranja občin v Sloveniji*. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/probfin.htm> (10. januar 2008).

### **Pravni viri:**

1. Odločba US o ugotovitvi, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo in da člani 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo – U-I-24/07- 66 (2007). Ljubljana: Uradni list RS 101, 13617–13624.
2. Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (2000). Ljubljana: Uradni list RS 43, 5800–5805.
3. Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (2003). Ljubljana: Uradni list RS 46, 5289–5395.
4. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (2002). Ljubljana: Uradni list RS 54, 5522–5552; 117, 16008–16009; 58/2003, 6670–6671; 134, 19920–19925; 34/2004, 4020–4022; 75/2004, 9045–9048; 117, 14108–14109; 141/2004, 16776–16777; 117/2005, 13198–13199; 138/2006, 15789–15793.
5. Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna (2005). Ljubljana: Uradni list RS 57, 5697–5701; 88, 9146; 138/2006, 16017.
6. Sklep o določitvi razvitosti občin (2007). Ljubljana: Uradni list RS 70, 10041– 10043.
7. Ustava Republike Slovenije – URS (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373– 1386; 42/1997, 3843; 66/2000, 8201; 24/2003, 2785–2786; 69/2004, 4861–4862; 68/2006, 7177.
8. Zakon o financiranju občin – ZFO – uradno prečiščeno besedilo (2006). Ljubljana: Uradni list RS 32, 3344–3350.
9. Zakon o financiranju občin – ZFO-1 (2006). Ljubljana: Uradni list RS 123, 13077–3084.
10. Novela Zakon o financiranju občin – ZFO-1A (2008). Ljubljana: Uradni list RS 57/08
11. Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije – ZGMRS (2004). Ljubljana: Uradni list RS 22, 2496–2497.
12. Zakon o javnih financah – ZJF (1999). Ljubljana: Uradni list RS 79, 12394–12411; 124/2000, 13693; 79/2001, 8056–8058; 30/2002, 2639–2645.
13. Zakon o lokalni samoupravi – ZLS – uradno prečiščeno besedilo (2007). Ljubljana: Uradni list RS 94, 12729–12746.
14. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELLIS (1996). Ljubljana: Uradni list RS-MP 15, 285 – 290.

## PRILOGE

**Tabela 13: Primerna poraba na prebivalca po podravskih občinah za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v EUR**

	PPi 2006	PPi 2007	PPi 2008	PPi 2009
BENEDIKT	1.031.032	1.222.247	1.294.978	1.369.365
CERKVENJAK	958.842	1.199.577	1.251.082	1.322.947
CIRKULANE		1.410.233	1.485.148	1.570.458
DESTRNIK	1.201.573	1.416.556	1.473.650	1.558.299
DORNAVA	1.197.892	1.371.782	1.415.339	1.496.640
DUPLEK	2.689.463	3.000.815	3.124.452	3.303.928
GORIŠNICA	2.771.565	1.870.980	1.933.713	2.044.789
HAJDINA	1.515.944	1.655.663	1.752.399	1.853.060
HOČE - SLIVNICA	4.119.195	4.494.933	4.762.414	5.035.977
JURŠINCI	1.055.353	1.299.051	1.340.684	1.417.696
KIDRIČEVO	2.939.500	3.436.066	3.558.398	3.762.800
KUNGOTA	2.031.355	2.421.872	2.546.905	2.696.205
LENART	2.984.868	3.617.093	3.771.911	3.988.577
LOVRENC NA POHORJU	1.528.121	1.733.949	1.801.967	1.905.476
MAJŠPERK	1.944.608	2.477.278	2.567.551	2.715.036
MAKKOLE		1.306.875	1.351.100	1.428.710
MARKOVCI	1.683.850	1.824.935	1.880.539	1.989.619
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	2.445.267	2.555.219	2.668.900	2.822.207
OPLOTNICA	1.731.839	2.052.462	2.125.096	2.247.166
ORMOŽ	8.127.858	6.778.061	7.035.903	7.440.061
PESNICA	3.456.726	4.114.749	4.273.029	4.518.481
PODLEHNIK	927.253	1.285.165	1.330.831	1.407.276
POLJČANE		2.185.691	2.255.939	2.385.525
MESTNA OBČINA PTUJ	10.473.360	9.982.464	10.307.433	10.899.515
RAČE - FRAM	2.724.228	2.999.145	3.117.965	3.297.067
RUŠE	3.275.025	3.328.943	3.452.778	3.651.113
SELNICA OB DRAVI	2.022.884	2.162.935	2.244.533	2.373.464
SLOVENSKA BISTRICA	13.979.656	12.309.021	12.788.586	13.523.190
SREDIŠČE OB DRAVI		1.109.059	1.143.719	1.209.417
STARŠE	1.779.131	2.005.987	2.070.244	2.189.163
SVTA TROJICA SLOV. GORI.		1.442.063	1.505.689	1.592.179
SVETI TOMAŽ		1.243.867	1.283.559	1.357.290
SVETA ANA	1.124.223	689.080	702.169	742.503
SVETI ANDRAŽ V SLO.GORI.	615.715	1.283.252	1.313.616	1.389.073
SVETI JURIJ SLOV. GORI.		1.359.707	1.387.535	1.467.238
ŠENTILJ	3.563.528	4.130.922	4.324.047	4.572.430
TRNOVSKA VAS	612.794	751.222	761.099	804.818
VIDEM	2.559.147	3.174.971	3.264.139	3.451.638
ZAVRČ	701.727	984.529	1.022.254	1.080.974
ŽETALE	698.326	946.995	976.846	1.032.958

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Tabela 14: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2006, v EUR**

dohodnina	NUSZ	davek na premoženje	davek na plovila	davek na dediščine in darila	davek na promet nepremičnin
82.017.664	12.104.243	20.660.457	5.378	501.210	6.025.593

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2008

**Tabela 15: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2007**

dohodnina	NUSZ	davek na premoženje	davek na plovila	davek na dediščine in darila	davek na promet nepremičnin
141.118.688	11.577.592	20.538.770	1.182	998.496	7.457.394

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2008

**Tabela 16: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2008**

dohodnina	NUSZ	davek na premoženje	davek na plovila	davek na dediščine in darila	davek na promet nepremičnin
147.399.782	10.425.560	22.394.566	24344,36	1.175.639	6.255.058

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2009

**Tabela 17: Prikaz deležev posameznih skupin skupnih lastnih prihodkov v podravskih občinah v letu 2009**

dohodnina	NUSZ	davek na premoženje	davek na plovila	davek na dediščine in darila	davek na promet nepremičnin
160.333.849	12.110.581	23.942.902	21.735	740.079	3.643.502

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010



**Tabela 18: Prikaz deleža finančne izravnave za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 v primerni porabi, v %**

	Fi2006	Fi2007	Fi2008	Fi2009
BENEDIKT	65	3	3	6
CERKVENJAK	70	7	5	7
CIRKULANE	0	1	0	6
DESTRNIK	56	1	0	3
DORNAVA	53	1	0	0
DUPLEK	42	0	0	0
GORIŠNICA	47	0	0	0
HAJDINA	0	0	0	0
HOČE - SLIVNICA	14	0	0	0
JURŠINCI	73	2	2	5
KIDRIČEVO	24	0	0	0
KUNGOTA	41	0	0	0
LENART	0	0	0	0
LOVRENC NA POHORJU	47	0	0	0
MAJŠPERK	57	7	7	9
MAKKOLE	0	5	4	9
MESTNA OBČINA MARIBOR	0	0	0	0
MARKOVCI	21	0	0	0
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	13	0	0	0
OPLOTNICA	49	0	0	1
ORMOŽ	42	0	0	0
PESNICA	50	0	0	9
PODLEHNIK	63	6	5	10
POLJČANE	0	0	0	0
MESTNA OBČINA PTUJ	0	0	0	0
RAČE - FRAM	11	0	0	0
RUŠE	6	0	0	0
SELNICA OB DRAVI	30	0	0	0
SLOVENSKA BISTRICA	31	0	0	0
SREDIŠČE OB DRAVI	0	0	0	0
STARŠE	13	0	0	0
SVTA TROJICA SLOV. GORI.	0	5	6	9
SVETI TOMAŽ	0	0	0	3
SVETA ANA	70	0	2	5
SVETI ANDRAŽ V SLO.GORI.	76	4	0	7
SVETI JURIJ SLOV. GORI.	0	1	0	6
ŠENTILJ	28	0	0	0
TRNOVSKA VAS	60	0	0	0
VIDEM	55	1	3	5
ZAVRČ	62	2	3	8
ŽETALE	74	8	8	19

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Tabela 19: Delež NUSZ v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 za podravske občine v %**

	NUSZ 2006	NUSZ 2007	NUSZ	NUSZ
--	-----------	-----------	------	------

			2008	2009
BENEDIKT	6	1	0	0
CERKVENJAK	7	1	0	0
CIRKULANE		5	4	3
DESTRNIK	6	2	2	1
DORNAVA	9	2	1	1
DUPLEK	4	3	2	2
GORIŠNICA	7	6	5	4
HAJDINA	9	12	13	10
HOČE - SLIVNICA	4	4	4	3
JURŠINCI	4	2	1	1
KIDRIČEVO	11	8	6	5
KUNGOTA	5	1	1	1
LENART	6	5	5	3
LOVRENC NA POHORJU	6	3	2	2
MAJŠPERK	6	1	0	0
MAKKOLE		4	4	3
MESTNA OBČINA MARIBOR	12	9	8	6
MARKOVCI	9	7	9	6
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	4	6	5	4
OPLOTNICA	6	3	2	1
ORMOŽ	9	5	5	4
PESNICA	6	1	0	0
PODLEHNIK	10	1	1	1
POLJČANE		4	4	3
MESTNA OBČINA PTUJ	14	6	6	4
RAČE - FRAM	8	7	6	5
RUŠE	10	10	9	6
SELNICA OB DRAVI	5	4	0	3
SLOVENSKA BISTRICA	7	4	4	3
SREDIŠČE OB DRAVI		6	5	4
STARŠE	8	10	9	7
SVTA TROJICA SLOV. GORI.		2	1	1
SVETI TOMAŽ		4	4	3
SVETA ANA	7	1	1	1
SVETI ANDRAŽ V SLO.GORI.	9	4	4	3
SVETI JURIJ SLOV. GORI.		5	5	4
ŠENTILJ	9	5	4	3
TRNOVSKA VAS	10	4	4	3
VIDEM	10	2	1	1
ZAVRČ	11	4	2	2
ŽETALE	3	1	1	1

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Tabela 20: Delež davka na premoženje v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %**

	dav.premož.2006	dav.premož.2007	dav.premož.2008	dav.premož.2009
BENEDIKT	2,57	0,77	1,91	2,60
CERKVENJAK	3,89	0,99	1,36	2,70

CIRKULANE		0,00	3,75	4,16
DESTRNIK	8,36	3,16	3,69	0,18
DORNAVA	7,28	2,98	3,50	4,35
DUPLEK	10,60	5,08	3,97	4,91
GORIŠNICA	23,19	15,50	12,17	12,67
HAJDINA	36,83	28,50	17,31	21,32
HOČE - SLIVNICA	11,81	7,99	4,88	6,31
JURŠINCI	12,14	2,72	3,09	3,22
KIDRIČEVO	22,02	11,75	14,29	15,05
KUNGOTA	6,35	3,04	3,05	2,94
LENART	16,21	14,21	0,00	6,58
LOVRENC NA POHORJU	10,13	4,55	5,02	5,23
MAJŠPERK	0,00	0,00	0,59	0,34
MAKKOLE		0,00	1,59	1,48
MESTNA OBČINA MARIBOR	18,10	16,29	19,59	20,11
MARKOVCI	27,94	16,06	6,20	12,80
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	14,06	9,51	8,65	10,12
OPLOTNICA	7,73	3,22	3,58	4,06
ORMOŽ	21,97	13,45	10,93	11,98
PESNICA	1,80	0,76	3,16	0,00
PODLEHNIK	10,41	2,96	2,65	3,11
POLJČANE		0,00	7,53	7,50
MESTNA OBČINA PTUJ	13,22	11,24	11,44	12,89
RAČE - FRAM	21,52	12,92	13,69	15,68
RUŠE	25,25	16,69	13,97	21,78
SELNICA OB DRAVI	14,43	8,46	7,40	6,91
SLOVENSKA BISTRICA	14,87	10,21	7,85	9,33
SREDIŠČE OB DRAVI		0,00	7,74	8,35
STARŠE	30,68	17,50	17,91	19,75
SVTA TROJICA SLOV. GORI.		0,00	2,44	2,65
SVETI TOMAŽ		0,00	3,97	3,33
SVETA ANA	7,26	3,51	2,36	2,57
SVETI ANDRAŽ V SLO.GORI.	8,90	1,07	3,10	3,09
SVETI JURIJ SLOV. GORI.		0,00	4,30	4,73
ŠENTILJ	16,82	9,04	9,58	9,06
TRNOVSKA VAS	23,18	7,51	5,01	5,00
VIDEM	7,28	2,69	2,67	2,81
ZAVRČ	15,49	4,23	3,51	3,81
ŽETALE	9,28	1,98	1,78	0,00

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Tabela 21: Delež davka na vodna plovila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %**

	dav.plov.2006	dav.plov.2007	dav.plov.2008	dav.plov.2009
BENEDIKT	0,0000	0,0000	0,0000	0,0030
CERKVENJAK	0,0000	0,0000	0,0062	0,0188
CIRKULANE		0,0000	0,0033	0,0001
DESTRNIK	0,0000	0,0000	0,0002	0,0001

DORNAVA	0,0000	0,0000	0,0006	0,0000
DUPLEK	0,0000	0,0000	0,0190	0,0117
GORIŠNICA	0,0000	0,0000	0,0156	0,0051
HAJDINA	0,0000	0,0000	0,0082	0,0109
HOČE - SLIVNICA	0,0044	0,0000	0,0011	0,0214
JURŠINCI	0,0000	0,0000	0,0109	0,0046
KIDRIČEVO	0,0000	0,0000	0,0032	0,0056
KUNGOTA	0,0194	0,0091	0,0359	0,0061
LENART	0,0000	0,0000	0,0000	0,0032
LOVRENC NA POHORJU	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
MAJŠPERK	0,0000	0,0000	0,0024	0,0012
MAKKOLE		0,0000	0,0012	0,0072
MESTNA OBČINA MARIBOR	0,0066	0,0014	0,0242	0,0173
MARKOVCI	0,0000	0,0000	0,0008	0,0076
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	0,0000	0,0000	0,0175	0,0111
OPLOTNICA	0,0000	0,0000	0,0004	0,0211
ORMOŽ	0,0005	0,0001	0,0040	0,0031
PESNICA	0,0000	0,0000	0,0000	0,0170
PODLEHNIK	0,0000	0,0000	0,0006	0,0003
POLJČANE		0,0000	0,0120	0,0204
MESTNA OBČINA PTUJ	0,0017	0,0001	0,0181	0,0217
RAČE - FRAM	0,0079	0,0013	0,0085	0,0132
RUŠE	0,0114	0,0000	0,0045	0,0000
SELNICA OB DRAVI	0,0000	0,0000	0,0075	0,0092
SLOVENSKA BISTRICA	0,0013	0,0000	0,0000	0,0021
SREDIŠČE OB DRAVI		0,0000	0,0000	0,0000
STARŠE	0,0070	0,0000	0,0007	0,0020
SVTA TROJICA SLOV. GORI.		0,0000	0,0016	0,0134
SVETI TOMAŽ		0,0000	0,0000	0,0000
SVETA ANA	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
SVETI ANDRAŽ V SLO.GORI.	0,0000	0,0000	0,0024	0,0000
SVETI JURIJ SLOV. GORI.		0,0000	0,0114	0,0000
ŠENTILJ	0,0000	0,0000	0,0052	0,0064
TRNOVSKA VAS	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
VIDEM	0,0158	0,0000	0,0080	0,0099
ZAVRČ	0,0158	0,0005	0,0414	0,0109
ŽETALE	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Tabela 22: Delež davka na dediščine in darila v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %**

	dav.ded.dar.2006	dav.ded.dar.2007	dav.ded.dar.2008	dav.ded.dar.2009
BENEDIKT	0,45	0,88	0,67	0,12
CERKVENJAK	0,63	0,21	0,88	0,16
CIRKULANE		0,06	0,27	0,08
DESTRNIK	0,09	0,22	0,26	0,57
DORNAVA	0,13	0,25	0,22	0,44
DUPLEK	0,58	0,36	2,12	1,04
GORIŠNICA	0,15	0,14	0,20	0,39
HAJDINA	0,31	0,52	0,56	0,15

HOČE - SLIVNICA	0,44	0,35	1,26	0,28
JURŠINCI	0,96	0,11	0,23	0,33
KIDRIČEVO	0,15	0,14	0,39	0,09
KUNGOTA	0,12	0,24	0,61	1,69
LENART	0,17	0,16	0,48	0,33
LOVRENC NA POHORJU	0,27	0,32	0,25	0,20
MAJŠPERK	0,16	0,13	0,20	0,23
MAKKOLE		0,17	0,32	0,21
MESTNA OBČINA MARIBOR	0,51	0,93	0,79	0,48
MARKOVCI	0,08	0,07	0,56	0,50
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	0,13	0,19	1,01	0,04
OPLOTNICA	0,20	0,12	0,10	0,06
ORMOŽ	0,48	0,41	0,28	0,22
PESNICA	1,07	0,24	1,74	0,49
PODLEHNIK	0,45	0,31	0,60	0,29
POLJČANE		0,43	0,45	0,21
MESTNA OBČINA PTUJ	0,24	0,25	0,38	0,26
RAČE - FRAM	0,64	0,34	0,38	0,29
RUŠE	0,13	0,55	0,25	0,11
SELNICA OB DRAVI	0,56	0,14	0,50	0,51
SLOVENSKA BISTRICA	0,19	0,88	0,42	0,45
SREDIŠČE OB DRAVI		0,09	0,58	0,33
STARŠE	1,28	0,19	0,78	0,19
SVTA TROJICA SLOV. GORI.		0,01	0,29	0,09
SVETI TOMAŽ		0,00	0,35	0,81
SVETA ANA	0,06	0,26	0,33	0,29
SVETI ANDRAŽ V SLO. GORI.	0,32	0,00	0,42	0,91
SVETI JURIJ SLOV. GORI.		0,20	0,26	0,28
ŠENTILJ	0,27	0,20	0,20	0,17
TRNOVSKA VAS	1,52	0,17	0,05	0,86
VIDEM	0,26	0,52	0,40	0,38
ZAVRČ	0,07	0,38	0,58	0,03
ŽETALE	0,70	0,32	0,17	0,24

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010

**Tabela 23: Delež davka na promet nepremičnin v lastnih prihodkih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, v %**

	dav.prom.2006	dav.prom.2007	dav.prom.2008	dav.prom.2009
BENEDIKT	5,26	2,67	1,80	0,99
CERKVENJAK	3,08	1,09	1,00	0,60
CIRKULANE		0,83	0,93	0,57
DESTRNIK	2,17	1,24	2,27	1,60
DORNAVA	2,37	0,34	1,27	0,55
DUPLEK	4,50	2,96	2,57	1,49
GORIŠNICA	2,36	0,76	1,10	0,77
HAJDINA	2,37	3,06	2,68	0,40
HOČE - SLIVNICA	7,15	4,53	4,33	2,85
JURŠINCI	2,88	1,35	1,30	1,03
KIDRIČEVO	2,24	1,70	1,66	1,47

KUNGOTA	5,86	4,48	2,67	2,59
LENART	4,18	3,90	3,69	2,54
LOVRENC NA POHORJU	2,31	1,42	1,04	1,33
MAJŠPERK	3,61	1,06	1,15	1,03
MAKKOLE		0,41	0,73	0,71
MESTNA OBČINA MARIBOR	6,21	6,58	5,27	2,86
MARKOVCI	1,11	1,27	0,50	0,48
MIKLAVŽ NA DRAV. POLJU	5,30	4,22	3,76	1,36
OPLOTNICA	1,50	1,42	0,62	0,35
ORMOŽ	2,06	1,17	0,89	1,01
PESNICA	5,50	2,37	2,04	1,11
PODLEHNIK	4,75	1,61	1,52	0,82
POLJČANE		0,34	2,56	1,13
MESTNA OBČINA PTUJ	3,93	3,43	3,66	1,98
RAČE - FRAM	5,72	5,35	5,09	1,66
RUŠE	3,95	5,54	2,40	1,23
SELNICA OB DRAVI	5,97	1,58	2,06	1,88
SLOVENSKA BISTRICA	3,76	5,06	2,58	1,90
SREDIŠČE OB DRAVI		0,93	2,43	0,61
STARŠE	1,43	1,31	0,62	1,43
SVTA TROJICA SLOV. GORI.		0,82	0,63	0,70
SVETI TOMAŽ		0,00	1,51	1,55
SVETA ANA	3,03	3,04	1,03	0,76
SVETI ANDRAŽ V SLO.GORI.	1,87	0,22	1,29	0,41
SVETI JURIJ SLOV. GORI.		0,81	1,28	0,76
ŠENTILJ	4,60	1,62	1,45	1,52
TRNOVSKA VAS	2,27	0,53	2,44	0,74
VIDEM	2,81	2,82	0,82	0,67
ZAVRČ	2,29	1,44	2,42	0,31
ŽETALE	1,96	0,30	0,45	0,25

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2010