

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**PRIMERJALNA ANALIZA POSLOVANJA IN  
ZADOLŽEVANJA IZBRANIH OBČIN GORIŠKE REGIJE**

**Matevž Jež**

**Ljubljana, november 2020**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**PRIMERJALNA ANALIZA POSLOVANJA IN ZADOLŽEVANJA  
IZBRANIH OBČIN GORIŠKE REGIJE**

Kandidat: Matevž Jež  
Vpisna številka: 04044475  
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja

Mentor: prof. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, november 2020



## IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisani Matevž Jež, študent visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04044475, sem avtor diplomskega dela z naslovom: Primerjalna analiza poslovanja in zadolževanja izbranih občin goriške regije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu literature in virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi 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 diplomskega dela in soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Mija Čuk, univ. dipl. spl. jez.

Ljubljana, 18. 11. 2020

Podpis avtorja:



## POVZETEK

Raziskovalni izziv diplomskega dela je raziskati finančno področje lokalne samouprave oziroma njeno poslovanje. Po mnenju države naj bi občine imele dovolj lastnih sredstev za nemoteno delovanje, vendar se to pri zadolževanju in dodatnih državnih ter evropskih sredstvih pokaže drugače. Na podlagi tega smo analizirali in medsebojno primerjali zaključne račune proračuna izbranih goriških občin Vipave, Ajdovščine in Nove Gorice.

Skozi celotno diplomsko delo je za teoretično predstavitev lokalne samouprave uporabljena deskriptivna metoda. V glavnem, praktičnem delu, je za ugotavljanje podobnosti, razlik in odstopanj v proračunih uporabljena metoda primerjalne analize. Uporabljena je tudi tehnika pregleda dokumentacije.

Po izvedeni primerjalni analizi je bilo ugotovljeno, da imata občini Ajdovščina in Nova Gorica podobno strukturo prihodkov, pri odhodkih pa občini Vipava in Nova Gorica. Prihodki in odhodki občin so naraščali glede na velikost posameznih občin. Presenetilo je zadolževanje občin, saj se je skozi vsa leta občina Ajdovščina zadolžila več kot Nova Gorica, čeprav ima slednja status mestne občine.

Z diplomskim delom smo predstavili pomen občine strukturo njenega finančnega okvirja. Poleg navedenega pa je diplomsko delo tudi ena izmed strokovnih podlag za nadaljnje raziskovanje v smeri zmanjševanja vsakoletnega zadolževanja občin.

**Ključne besede:** lokalna samouprava, proračun, občina, primerjalna analiza, finančno področje, goriške regije, zadolževanje.

## **ABSTRACT**

### **COMPARATIVE ANALYSIS OF THE OPERATIONS AND THE BORROWING OF THE SELECTED MUNICIPALITIES OF THE GORIŠKA REGION**

The research challenge of the diploma is to research the financial field of local self-government or its operations. According to the state, municipalities should have enough of their own funds for smooth operation, but this is reflected differently in borrowing and additional state and European funds. Based on this, we analyzed and compared the final budget accounts of the selected municipalities of goriška region Vipava, Ajdovščina and Nova Gorica.

Throughout the diploma work, a descriptive method is used for the theoretical presentation of local self-government. In the main, practical part, the method of comparative analysis is used to identify similarities, differences and discrepancies in the budgets. The documentation review technique is also used.

After a comparative analysis, it was found that the municipalities of Ajdovščina and Nova Gorica have a similar structure of revenues, and the municipalities of Vipava and Nova Gorica in terms of expenditures. Revenues and expenditures of municipalities increased according to the size of individual municipalities. The borrowing of the municipalities was surprising, as the municipality of Ajdovščina has borrowed more than Nova Gorica throughout the years, even though the latter has the status of a city municipality.

With the diploma we presented the actual importance of the municipality and to facilitate the presentation of their financial framework. In addition to the above, the diploma thesis is also one of the professional bases for further research in this direction, how to reduce the annual borrowing of municipalities.

**Keywords:** local self-government, budget, municipality, comparative analysis, financial area, goriška region, borrowing.



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	iii
POVZETEK .....	v
ABSTRACT .....	vi
KAZALO .....	vii
KAZALO PONAŽORITEV .....	ix
KAZALO GRAFIKONOV .....	IX
KAZALO TABEL .....	IX
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC .....	xi
1 UVOD .....	1
2 SPLOŠNO O LOKALNI SAMOUPRAVI .....	4
2.1 TERITORIALNI IN PRAVNI ELEMENT .....	5
2.2 FUNKCIONALNI VIDIK .....	5
2.3 ORGANIZACIJSKI VIDIK .....	6
2.4 MATERIALNO-FINANČNI VIDIK .....	6
2.4.1 Lokalna skupnost .....	6
2.4.2 Občina .....	7
2.4.2.1 Vrste občin .....	8
2.4.2.2 Naloge občine .....	9
2.4.2.3 Organi občine .....	10
3 OBČINSKI PRORAČUN IN VIRI FINANCIRANJA .....	15
3.1 SESTAVA PRORAČUNA .....	15
3.2 POSTOPEK PRIPRAVE IN SPREJEMA PRORAČUNA .....	17
3.3 LASTNI VIRI .....	18
3.3.1 Primerna poraba .....	19
3.3.2 Finančna izravnava .....	21
3.4 DODATNA SREDSTVA S STRANI DRŽAVE .....	21
3.5 ZADOLŽEVANJE OBČINE .....	22
4 PREDSTAVITEV IZBRANIH OBČIN .....	24
4.1 OBČINA VIPAVA .....	24
4.2 OBČINA AJDOVŠČINA .....	24
4.3 MESTNA OBČINA NOVA GORICA .....	25
5 ANALIZA PRIHODKOV, ODHODKOV IN ZADOLŽEVANJA OBČIN VIPAVA, AJDOVŠČINA IN NOVA GORICA ZA OBDOBJE 2014–2018 .....	27
5.1 PRIHODKI OBČINE VIPAVA .....	27
5.2 PRIHODKI OBČINE AJDOVŠČINA .....	30
5.3 PRIHODKI OBČINE NOVA GORICA .....	33
5.4 ODHODKI OBČINE VIPAVA .....	37

5.5	ODHODKI OBČINE AJDOVŠČINA.....	40
5.6	ODHODKI MESTNE OBČINE NOVA GORICA .....	42
5.7	PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ/PRESEŽEK IZBRANIH OBČIN .....	45
5.8	ZADOLŽEVANJE IZBRANIH OBČIN .....	46
5.9	POVPREČJE SLOVENSКИH OBČIN .....	48
6	PRIMERJANJE PRIHODKOV, ODHODKOV, ZADOLŽEVANJA IN KAZALNIKOV USPEŠNOSTI IZBRANIH OBČIN v obdobju 2014–2018 .....	50
6.1	STOPNJA INVESTICIJSKE NARAVNANOSTI.....	54
6.2	PRIHODKI NA PREBIVALCA .....	55
6.3	DOLG NA PREBIVALCA.....	56
6.4	STOPNJA FINANČNE SUVERENOSTI .....	57
6.5	EKONOMIČNOST DELOVANJA OBČINSKE UPRAVE .....	58
7	PREVERJANJE HIPOTEZ.....	60
8	ZAKLJUČEK.....	61
	LITERATURA IN VIRI .....	64

## KAZALO PONAZORITEV

### KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Statistični podatki občin Vipava, Ajdovščina in Nova Gorica.....	26
Grafikon 2: Prihodki Občine Vipava po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR) .....	30
Grafikon 3: Prihodki Občine Ajdovščina po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR) .....	33
Grafikon 4: Prihodki Mestne občine Nova Gorica po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR) .....	36
Grafikon 5: Odhodki Občine Vipava po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR) .....	39
Grafikon 6: Odhodki Občine Ajdovščina po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR) .....	42
Grafikon 7: Odhodki Mestne občine Nova Gorica po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR) .....	44
Grafikon 8: Zadolževanje izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR) .....	46
Grafikon 9: Odplačilo dolga izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR) .....	47
Grafikon 10: Stopnja investicijske naravnosti izbranih občin v obdobju 2014–2018 ....	54
Grafikon 11: Prihodki na prebivalca izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR).....	55
Grafikon 12: Dolg na prebivalca izbranih občin v posameznem letu v obdobju 2014–2018 (v EUR).....	56
Grafikon 13: Stopnja finančne suverenosti izbranih občin v obdobju 2014–2018 .....	57
Grafikon 14: Kazalnik ekonomičnosti delovanja občinske uprave izbranih občin v obdobju 2014–2018.....	58

### KAZALO TABEL

Tabela 1: Prihodki Občine Vipava v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %) .....	28
Tabela 2: Izračun indeksov prihodkov Občine Vipava glede na prejšnje leto .....	28
Tabela 3: Prihodki Občine Ajdovščina v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %).....	31
Tabela 4: Izračun indeksov prihodkov Občine Ajdovščina glede na prejšnje leto .....	31
Tabela 5: Prihodki Mestne občine Nova Gorica od leta 2014–2018 (v EUR in v %).....	34
Tabela 6: Izračun indeksov prihodkov Mestne občine Nova Gorica glede na prejšnje leto .....	34
Tabela 7: Odhodki Občine Vipava v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %) .....	37
Tabela 8: Izračun indeksov odhodkov Občine Vipava glede na prejšnje leto .....	37
Tabela 9: Odhodki Občine Ajdovščina v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %) .....	40
Tabela 10: Izračun indeksov odhodkov Občine Ajdovščina glede na prejšnje leto .....	40

Tabela 11: Odhodki Mestne občine Nova Gorica v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %)	43
Tabela 12: Izračun indeksov odhodkov Mestne občine Nova Gorica glede na prejšnje leto	43
Tabela 13: Proračunski primanjkljaj/presežek izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR)	45
Tabela 14: Povprečje prihodkov, odhodkov in zadolževanja slovenskih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR)	48

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

EU	Evropska unija
NG	Nova Gorica
Preb.	prebivalcev
Št.	število
ZFO-1	Zakon o financiranju občin
ZJF	Zakon o javnih financah
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah



# 1 UVOD

Občine so v Sloveniji temeljne lokalno samoupravne skupnosti oziroma osnovne enote lokalne samouprave. Nastanek lokalne samouprave sega že v srednjeveške čase, vendar je pri nas pomembnejše leto 1991, ob osamosvojitvi Slovenije, in leto 1995, ko so organi lokalnih samouprav začeli izvajati svoje funkcije. Do danes se je Slovenija razdelila na 212 lokalnih samouprav, a skozi leta ta številka narašča. Lokalna samouprava je bila ustanovljena z namenom prenosa z zakonom določenih nalog z državne ravni na lokalno. Opredelimo jo lahko tudi kot večjo skupnost ljudi, v kateri se vsak dan pojavljajo nove skupne potrebe in želje, ki jih mora lokalna samouprava na podlagi prejetih finančnih sredstev uresničevati in zadovoljevati. Ta sredstva pridobi iz lastnih virov, zadolževanja, slabše razvite pa dobijo tudi dodatna državna sredstva. Tako lokalne samouprave neodvisno opravljajo svoje naloge, vendar so še vedno pod določenim nadzorom s strani države. Vsa pridobljena sredstva so opredeljena v njihovem proračunu, v katerem je prikazano poslovanje za posamezno proračunsko leto.

Problem pri proračunih lokalnih samouprav se kaže prav v financiranju le-teh, saj jih je veliko mnenja, da dobijo premalo sredstev za investicije oziroma realizacijo novih načrtovanih projektov. Lokalne samouprave za opravljanje zakonsko določenih potreb in nalog porabijo približno 75 % celotnih prejetih sredstev (zdravstvo, plačevanje vrtcev, vzdrževanje občinskih cest, socialno varstvo). Na podlagi tega prihaja v občinskem svetu do mnenja, da nimajo več vpliva na sprejemanje občinskega proračuna, ker za inovativnost oziroma nove projekte ostane premalo sredstev. V nekaterih lokalnih samoupravah se dogaja, da se prednostno izvajajo lastni interesi županov, če ima le-ta večino glasov v občinskem svetu, ne pa prioritetni interesi za občane. Lokalne samouprave na začetku leta za posamezne načrtovane projekte ne morejo točno določiti potrebovanih sredstev, zato sredi leta zaradi pomanjkanja teh pri novih investicijah prihaja do prerazporejanja sredstev z ene proračunske postavke na drugo.

Na drugi strani pa k vedno večji porabi sredstev pripomorejo tudi vedno večja pričakovanja, zahteve in potrebe občanov. Država glede problemov meni, da lokalne samouprave na letni ravni prejmejo dovolj sredstev za nemoteno izvajanje svojih ključnih nalog.

V diplomskem delu je predstavljena teorija lokalne samouprave, njeno delovanje, sestava, viri financiranja in kot glavno tudi proračun (prihodki, odhodki, zadolževanje), ki je ključna postavka za njeno delovanje. Pri delu smo se osredotočili na statistične podatke prihodkov in odhodkov od leta 2014 do 2018 in v kolikšni meri so se zadolževale izbrane primorske občine, to so občina Vipava, Ajdovščina in Nova Gorica. Glavni namen je podrobneje predstaviti občanom realni okvir oziroma realne zneske denarja, ki se pretakajo skozi občinske proračune. Posamezne zneske smo predstavili po glavnih kontih za splošno

predstavo, iz kod lokalne samouprave denar črpajo in v kolikšni meri ga za določene stvari porabljajo. Za bolj podrobno predstavo smo prihodke in odhodke analizirali tudi po izbranih podskupinah. Na podlagi tega je razvidno, kateri viri prihodkov so za lokalno samoupravo najpomembnejši in katere dejavnosti jo stanejo največ.

Cilj je primerjati podobnosti, razlike, odstopanja v zneskih na način, po katerem bodo tudi občani lažje razumeli delovanje lokalne samouprave in s katerim se najlažje vidi negativno ali pozitivno poslovanje. Analizirali smo tudi, zakaj prihaja do zadolžitev ter kakšne so razlike v zadolževanju med omenjenimi občinami glede na razlike v velikosti in številu prebivalcev.

Na osnovi vsega navedenega smo si zadali naslednje hipoteze:

- *H1*: Najpomembnejši vir financiranja izbranih goriških občin predstavljajo lastni viri.
- *H2*: Izbrane občine so se od leta 2014 do 2018 vsako leto zadolževale.
- *H3*: Davčni prihodki pri Mestni občini Nova Gorica vsako leto predstavljajo več kot 80 % vseh njenih prihodkov, medtem ko pri občinah Ajdovščina in Vipava manj kot 70 % njenih prihodkov.

Glavni viri diplomskega dela so zaključni računi proračuna izbranih občin za leto v obdobju 2014–2018, ki so tudi ključna podlaga za preveritev vseh treh hipotez. Poleg tega smo uporabili tudi sekundarne vire, domačo in tujo literaturo, pravne podlage glede na tematiko in druge vire.

V prvem, teoretičnem delu smo uporabili predvsem deskriptivno oziroma opisovalno metodo in natančno opredelili oziroma razložili določene pojme, ki so ključni za razumevanje praktičnega dela. Delno smo uporabili tudi zgodovinsko metodo, s katero smo opisali nastanek občin. V praktičnem delu smo uporabili metodo primerjalne analize, saj smo na podlagi analiziranih statističnih podatkov primerjali podobnosti in razlike med izbranimi občinami ter rezultate interpretirali. Vse tri hipoteze se nanašajo na drugi del diplomskega dela, zato smo primerjalno metodo uporabili predvsem pri preveritvi tretje hipoteze, pri prvi in drugi bo ključna statistična analiza. Pri preverjanju vseh treh hipotez je ključnega pomena tudi tehnika pregleda dokumentacije, saj so poleg drugih virov za preveritev hipotez ključni zaključni računi proračuna izbranih občin.

Diplomsko delo je deljeno na več poglavij. Teoretični del se začne z uvedbo bralca v obravnavano tematiko, kateremu sledita drugi in tretji del. Ti dve poglavji sta namenjeni opredelitvi različnih temeljnih pojmov za razumevanje obravnavane tematike. V drugem delu je opredeljeno splošno o lokalni samoupravi in lokalni skupnosti ter občini kot ključni obliki lokalne samouprave. Poleg navedenega so v drugem delu opredeljene tudi različne vrste občin, njihove naloge in organi. V tretjem delu smo se osredotočili na finančni del in sestavo proračuna, postopek priprave in sprejemanja le-teh, v nadaljevanju pa še na vire financiranja občin. Četrty del je namenjen geografski predstavitvi izbranih občin. V petem



poglavju se začne praktični del, in sicer sledi analiza prihodkov, odhodkov in zadolževanja izbranih občin za določena leta. Glavni podatki za analizo so bili pridobljeni iz zaključnih računov proračunov. Analiza je bila izvedena glede na glavne konte ter izbrane podskupine odhodkov in prihodkov. Šesto poglavje je namenjeno primerjanju analiziranih podatkov iz petega poglavja. Poleg navedenega so v tem poglavju tudi analizirani izbrani kazalniki uspešnosti poslovanja izbranih občin za vsa leta. Sedmo poglavje je namenjeno potrjevanju oziroma zavrnitvi hipotez, zadanih v uvodu. V zadnjem, osmem poglavju so predstavljene ugotovitve in rezultati diplomskega dela.

## 2 SPLOŠNO O LOKALNI SAMOUPRAVI

Za obrazložitev lokalne samouprave obstaja več različnih načinov. Prvi opredeljuje lokalno samoupravo kot način vodenja javnih stvari, pri čemer sodelujejo neposredno ali posredno tudi izvoljeni prebivalci določenega območja, ki ni večje od države. Lokalna samouprava je lahko opredeljena tudi kot dovoljenje oziroma upravičenost prebivalcev lokalnih skupnosti, da neodvisno od državne oblasti izvajajo določene javne stvari. Za lokalno samoupravo lahko rečemo, da je danes v državah z demokratičnim pristopom uveljavljena kot ključna politična vrednota, ki je neizogibna oziroma nujna za demokracijo. Šele ko lokalna skupnost neodvisno, samoupravno odloča o delu pomembnih javnih stvari, lahko državo štejemo kot demokratično. Pojem lokalna samouprava se uporablja zgolj, kadar država določenim lokalnim skupnostim dodeli njen pravní obstoj, podeli dovoljenje za neodvisno odločanje o določenih stvareh, v katere država ne sme posegati, ter nudi kapital in vse potrebne instrumente, ključne za izvajanje in odločanje o teh zadevah (Virant, 2002).

Grafenauer (2000, str. 36) pa opredeli lokalno samoupravo kot pravico in zmožnost krajevne oziroma območne oblasti, da znotraj pooblastil upravljajo in izvajajo naloge v svoji pristojnosti in v interesu prebivalstva. V današnjih državah najdemo med lokalnimi samoupravami razlike, v vseh pa pomeni eno stvar, in sicer stopnjo neodvisnega, da lahko prebivalci teritorialne skupnosti izvajajo krajevne zadeve samostojno brez vmešavanja države. Izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave so lokalne skupnosti. Šele ko so prisotne lokalne skupnosti, lahko rečemo, da je temeljni element lokalne samouprave občina.

Na podlagi vsega navedenega je Grafenauer (2000, str. 38) strnil:

»Za lokalno samoupravo je značilno naslednje:

- da predstavlja način upravljanja (samostojnega, neodvisnega odločanja) skupnih družbenih (javnih) zadev;
- da se dogaja v lokalni skupnosti (enoti);
- da je njen bistveni element, da prebivalci lokalne skupnosti samo volijo (izbirajo) svoje predstavnike oziroma organe;
- da ima samoupravna lokalna skupnost oziroma njeni organi svoje pristojnosti, ki so takšne narave, da se lahko z njimi dejansko vpliva na življenje in razvoj v njej;
- da ima lokalna samouprava z državnimi predpisi opredeljen pravní status, ki vključuje tudi lastnost osebe javnega prava.«

Opredelitev pojma lokalna samouprava je veliko, vendar so si med seboj zelo podobne. Vlaj (2006, str. 15) meni, da je

»ključnega pomena za lokalno samoupravo, da vsebuje elemente, kateri so:

- teritorialni,
- funkcionalni,
- organizacijski,
- materialno-finančni,
- pravni element«.

## **2.1 TERITORIALNI IN PRAVNI ELEMENT**

Kot že omenjeno, je ena izmed sestavin lokalne samouprave tudi eksistenca lokalne skupnosti. Ne glede na to, ali država prizna pravni status ali ne, lokalna skupnost v vsakem primeru obstaja. Lokalna skupnost je množica prebivalcev na predpisanem območju, z namenom zadostitve skupnih potreb in koristi, katere lahko zadovoljijo le enotno. Lokalna skupnost osvoji svoj pravni status s strani države šele takrat, ko ji ga določi zakonodajalec. Za ključno lokalno skupnost se uporablja izraz »občina«, ki je množica prebivalcev, katerim se pojavljajo skupni interesi na osnovni ravni, kjer se med prebivalci območja spletejo obojestranski odnosi in kjer je prisotna ozaveščenost o privrženosti tej skupnosti. V prvi vrsti nastajajo vsi ti obojestranski odnosi, interesi in ozaveščenost o privrženosti na območju vasi, med drugim pa tudi med več skupaj povezanih vasi. V posamezni občini lahko tako živi različno število prebivalcev, lahko samo nekaj sto ali pa tudi milijon. Med občinami morajo biti postavljene meje, vendar šele takrat, ko država določi območje občin. Občina pridobi status osebe javnega prava šele takrat, ko je določeno območje občine (Virant, 2002).

## **2.2 FUNKCIONALNI VIDIK**

Občine izvajajo naloge, ki jih lahko same neodvisno upravljajo in se nanašajo samo na prebivalce določene občine. To vrsto nalog imenujemo izvirne in so predpisane z zakonom ali z aktom, ki ga izda občina sama. Mestne občine poleg že navedenih nalog izvršujejo tudi naloge, ki so prav tako določene z zakonom s strani države in so potrebne za napredek mesta. Država lahko prav tako z zakonom določi občinam tudi druge naloge, vendar mora za te zagotoviti tudi dodatna sredstva. To vrsto nalog pa imenujemo prenesene. Občina še vedno izvaja te za državo, vendar pa ne moremo tega pojmovati kot javno pooblastilo. Država izvede prenos nekaterih nalog na občine le, če se tako prenesene naloge izvajajo bolj preudarno in učinkovito. Država lahko izvajanje posameznih nalog prenese na vse občine. Le-te lahko izdajo občinski predpis, s katerim se izda javno pooblastilo javnim podjetjem, zavodom, agencijam za izvajanje upravnih izvirnih nalog (Tičar & Rakar, 2011).

## **2.3 ORGANIZACIJSKI VIDIK**

Občine so zasnovane tako, da imajo prebivalci pravico do sodelovanja pri sprejemanju posameznih zadev. To je demokratičen način. Kaže se s posrednimi volitvami organov in z referendummi. Voli se kandidate v občinski svet in župana. Ta dva sta ključna organa občine. Poleg tega pa se voli tudi kandidate v nadzorni odbor. Občinski svet je ključni organ pri sprejemanju zadev oziroma delovanju občine. Te imajo tudi občinsko upravo, vendar se le-ta sestavi znotraj občine (Tičar & Rakar, 2011).

## **2.4 MATERIALNO-FINANČNI VIDIK**

Občina za izvajanje svojih nalog, določenih z zakonom, ter za zagotavljanje javnega interesa potrebuje materialne in finančne vire. V občinskem proračunu je prikazano celotno poslovanje občine, o katerem odloča oziroma ga sprejme občinski svet. Občine imajo tudi svoje imetje, pod katero štejemo stavbna posestva, finančna sredstva in občinske pravice. Pod ključni del občinskega imetja spadajo stavbni objekti in naprave, ki se jih uporablja za opravljanje javnih služb, ter površine v lasti občine, ki jih morajo s svojim imetjem racionalno upravljati (Virant, 2002).

### **2.4.1 Lokalna skupnost**

Lokalna skupnost je množica prebivalcev, živečih na določenem območju, ki je sestavljeno iz enega naselja ali iz več skupaj združenih. Navedeno območje je precej manjše od površine celotne države, ki je nato razdeljeno na več lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti se medsebojno razlikujejo, saj poznamo večje in manjše oziroma naselja in mesta. Razlikujejo se tudi glede na naseljenost posamezne lokalne skupnosti (Vlaj, 2006).

Vlaj (2006) določa, da morajo za opredelitev lokalne skupnosti biti izpolnjene naslednje značilnosti:

- določeno območje lokalne skupnosti,
- množica prebivalcev na tem območju,
- prisotna mora biti skupna korist in nuje teh ljudi,
- dejavnosti za zadostitev tem nujam prebivalcev,
- zavedanje prebivalcev o združenju, katerega del so.

Podobno meni tudi Grafenauer (2000), ki pravi, da lokalna skupnost nima pravnega pomena, temveč so to družbene skupine, ki so nastale na določenem ozemlju zaradi izvajanja skupnih interesov in medsebojnega bivanja. Ključni element razpoznavnosti teh skupnosti v primerjavi z drugimi družbenimi skupinami je teritorij. Zaradi naseljenosti takšnih skupin na določenem območju jih lahko z drugo besedo pojmuje tudi »lokalne«.

Beseda »skupnost« pa prikazuje oziroma opisuje skupine, v katerih imajo ljudje skupne potrebe in koristi ter jih zadovoljijo le z medsebojnim sodelovanjem in povezovanjem.

## 2.4.2 Občina

Tičar (2019, str. 149) opredeljuje občino: »Občina je osnovna statusno-pravna oblika lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Je teritorialna pravna oseba, ki zagotavlja lokalno samoupravo na svojem območju s svojimi občinskimi organi.« Po 1. členu Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18 in 61/20 – ZIUZEOP-A) pa so občine ključne lokalne skupnosti na določenem ozemlju ter po 7. členu ZLS so subjekti javnega prava, katere imajo v lasti in poslujejo s svojim imetjem.

Za začetek postopka ustanovitve občine mora najprej obstajati določeno ozemlje, na katerem bi se občina ustanovila. Na tem ozemlju se mora nahajati več medsebojno povezanih naselij, ki imajo skupna zanimanja in namene. Skupno število prebivalcev na tem območju ne sme biti manjše kot 5000, drugače se občina ne more ustanoviti, razen če se poveže več manjših obstoječih občin v eno samo. Poleg števila prebivalcev pa mora občina za svojo ustanovitev biti zmožna ugoditi zanimanjem in koristi prebivalcev ter izvajati svoje ključne naloge, določene z zakonom. Občina se ustanovi z zakonom in se ji določi območje, vendar samo po predhodno izvedenem referendumu s strani državnega zbora, na podlagi katerega se ugotovijo želje prebivalcev na tem ozemlju. Z zakonom o ustanovitvi občine leta poleg območja dobi tudi svoje ime in se ji določi sedež. Ime občine je lahko sestavljeno iz več imen naselij skupaj, vendar je največkrat v praksi identično imenu naselja, ki se nahaja v središču območja. Občine si po ustanovitvi nato tudi z občinskim predpisom določijo grb in zastavo, vendar se morata razlikovati od drugih že obstoječih občin. Ustvarijo si tudi svoj žig, na katerem sta edinstvena oznaka občine in ime, ki zaradi razpoznavnosti ne sme biti identičen žigu druge občine. Člane občinskega sveta in župana novoustanovljene občine se voli na prvih prihajajočih lokalnih volitvah. Občina se ustanovi oziroma oblikuje in začne izvajati svoja opravila s prvim dnem v letu, ki je za letom, v katerem so bile izvedene volitve. Na prvi seji po izvedenih volitvah se oblikuje tudi občinski svet, kjer je odobrenih čez polovico članov sveta (9.–15. člen ZLS).

Glede nastanka nove občine Brezovšek (2014) pravi, da se mora na ozemlju novo nastale občine predhodno zagotoviti kriterije, ki so določeni z zakonom, drugače se občina na tem ozemlju ne more ustanoviti. Tako se mora ljudem na tem ozemlju nuditi izobraževanje, medicinske, socialne, poštne in druge javne dejavnosti. Poleg vseh navedenih je pomembno, da obstaja sedež za občinske prostore.

Posamezne občine se lahko tudi členijo na manjše skupnosti, to so krajevne, vaške ali četrtne. Ozemlje in naziv teh skupnosti morata biti določena s statutom občine. Občinski

svet izvaja funkcijo za ustanovitev teh skupnosti, pri čemer pa se mora ravnati po geografskih, historičnih, administrativnih in kulturnih lastnostih tega ozemlja. Predlog za snovanje teh skupnosti lahko poda tudi zbor domačinov ali pa na podlagi statuta določeno število prebivalcev območja. Podobno kot pri ustanavljanju občine mora pred snovanjem manjših skupnosti ali spreminjanju njihovega ozemlja občinski svet na zboru domačinov ali na referendumu prepoznati korist prebivalcev posamičnega ozemlja, na katerem naj bi bile osnovane manjše skupnosti (18. člen ZLS).

V Sloveniji se je do leta 2020 ustanovilo 212 občin, od katerih je zadnja ustanovljena Ankaran leta 2011. Od vseh 212 občin jih ima 11 status mestne občine. Najmanjša ima 322 prebivalcev, in sicer občina Hodoš, največ pa občina Ljubljana z 276.091 prebivalci (Tičar, 2019).

#### 2.4.2.1 Vrste občin

Zakon o lokalni samoupravi določa tri vrste občin, enako meni tudi Vlaj (2006), ki pravi, da poznamo navadne občine, mestne in občine s posebnim statusom. Strokovnjaki določajo različna merila za ločevanje občin, ki pa niso složna. Glavna merila, ki se uporabljajo, so predvsem zgoščenost skupnosti, število prebivalcev na ozemlju, velikost ozemlja, razvitost gospodarstva oziroma število zaposlenih v kmetijstvu v razmerju z zaposlenimi v drugih panogah, prisotnih na tem območju, in naprednost osrednjih nalog.

##### *Navadne občine*

Vlaj (2006) meni, da lahko za navadne občine imenujemo tiste, v katerih so opredeljeni najmanjši kriteriji, na podlagi katerih se lahko nemoteno izpolni zahteve in koristi ljudi, prebivajočih v določeni občini. Ti kriteriji so:

- zagotovljeno izobraževanje osnovne stopnje,
- zagotovljene stvari, nujne za preživetje prebivalcev,
- zagotovljene osnovne potrebščine za normalne bivalne razmere,
- zagotovljena medicinska nega,
- dostop do vode, primerne za pitje,
- zagotovljene trgovske storitve,
- zagotovljeno mesto za občinske prostore,
- druge storitve, na voljo prebivalcem.

Za opredelitev navadne občine mora v tej občini prebivati najmanj 5000 ljudi s stalnim prebivališčem. Zaradi kulturnih, zemljepisnih, historičnih ali ekonomskih vzrokov se lahko ustanovijo tudi občine z manjšim številom prebivalcev, kot je predpisano z zakonom (Vlaj, 2006).

### *Mestne občine*

ZLS v svojem 16. členu določa, da se na podlagi zakona občini podeli naziv mestne občine, vendar samo če obstaja na njenem ozemlju mesto, ki nima manj kot 20.000 prebivalcev in manj kot 15.000 zaposlitev. Poleg že omenjenega kriterija pa mora le-ta imeti dobro razvito ekonomijo in biti kulturno in upravno na voljo prebivalcem bližnje okolice.

Mestne občine lahko poleg svojih že izvirnih nalog opravljajo tudi naloge na podlagi državnega pooblastila, vendar le če so te naloge nujno potrebne za nemoten razvoj mesta (22. člen ZLS).

### *Občine s posebnim statusom*

Občine pridobijo poseben status s strani državnega zbora, kadar država na ozemlju določene občine zazna korist vzdrževanja prebivalcev in napredka gospodarstva na tem ozemlju. Kriterije za določitev statusa določa poseben zakon. Država tem občinam nameni drugačna sredstva, ki jih ima zagotovljena ločeno od navadnih občin (16.–17. člen ZLS).

#### 2.4.2.2 Naloge občine

Kot že omenjeno, lahko naloge občin razdelimo na dve vrsti: izvirne in prenesene. Izvirne lahko opredelimo kot lokalne naloge, katere lahko občine opravljajo nemoteno brez poseganja države in se nanašajo samo na prebivalce občine. Izvirne naloge so predpisane bodisi na podlagi zakona ali z aktom občine. Prenesene naloge pa opredelimo kot naloge, ki jih državna oblast iz svoje pristojnosti z zakonom določi na posamezne občine, vendar mora le-ta občinam zagotoviti dodatna sredstva za izvajanje. Te naloge se določijo le, kadar opravljanje na državni ravni ni dovolj učinkovito in preudarno kot na lokalni. Poleg vseh lokalnih nalog pa se lahko na mestne občine z zakonom določi tudi naloge, ki so nujno potrebne za razvoj mesta (Tičar, 2019).

Po 21. členu ZLS pod izvirne naloge občine štejemo naslednje:

- razpolaganje s svojim imetjem,
- odpravljanje ovir za napredek ekonomije,
- upravljanje z dovoljenji za poseganje v občinsko območje,
- določanje kriterijev za pozidavo domov,
- zagotavljanje dostopa vsem prebivalcem do sociale, zdravstva, izobraževanja,
- omogočanje šolanja za starejšo populacijo,
- sodelovanje pri zagotavljanju pogojev za fizične aktivnosti,
- zagotavljanje komunalnih dejavnosti, kot tudi popraviljanje krajevnih cest,
- skrb za čistočo okolice in preprečitev nesreče z ognjem,
- zagotavljati mora vrtce, varstvo revnih ljudi, invalidov in starejših ljudi.

Grafenauer in Brezovnik (2006) kot dodatne oziroma prenesene naloge navajata:

- zagotavljanje izven mestnega transporta,
- izdajanje dovoljenj za urnike restavracij in okrepčevalnic,
- sodelovanje pri reševanju sporov glede neupoštevanja mej med zemljišči,
- izdaja dovoljena za gradnjo stavb,
- pripravljanje občinskega proračuna.

#### 2.4.2.3 Organi občine

Po 28. členu ZLS so organi občine občinski svet, župan in nadzorni odbor. Tičar (2019) pa poleg že naštetih organov dodaja, da pod ključne organe občine spada tudi občinska uprava.

29. člen ZLS določa:

»*Občinski svet* je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. V okviru svojih pristojnosti občinski svet:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine;
- sprejema občinski in zaključni proračun;
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta;
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno;
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine;
- odloča tudi o z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ.«

Na podlagi navedenih nalog, ki jih opravlja občinski svet, lahko pritrdimo, da opravlja regulatorno, volilno in nadzorno funkcijo. Občinski svet v praksi šteje od najmanj sedem pa do največ 45 kandidatov (Tičar, 2019).

Število članov v posameznem občinskem svetu je odvisno od števila prebivalcev, ki živijo v občini. Na podlagi tega Brezovšek in Kukovič (2012, str. 132) določata naslednji kriterij:

- »7–11 članov v občini do 3.000 prebivalcev,
- 12–15 članov v občini do 5.000 prebivalcev,
- 16–19 članov v občini do 10.000 prebivalcev,
- 20–23 članov v občini do 15.000 prebivalcev,



- 24–27 članov v občini do 20.000 prebivalcev,
- 28–31 članov v občini do 30.000 prebivalcev,
- 32–35 članov v občini s preko 30.000 prebivalcev,
- 36–45 članov v občini s preko 100.000 prebivalcev«.

Zakon o lokalnih volitvah (ZLV, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17) v 9. členu pravi, da se kandidati lahko v občinski svet volijo po dveh vrstah volitev. Po večinskih volitvah se volijo kandidati v občinske svete, če občinski svet vsebuje manj kot 12 kandidatov. Po drugi strani pa, če občinski svet vsebuje več kot 12 kandidatov, se volijo po proporcionalnih volitvah. Volivci posameznega volilnega okraja so polnoletni prebivalci občine, v kateri se volitve izvajajo.

Večinske volitve so zasnovane tako, da lahko volilni upravičenci glasujejo maksimalno za število kandidatov, kolikor kandidatov na koncu volitev sestavlja občinski svet. Volilni upravičenci lahko glasujejo za tistega kandidata, katerega želijo. Občinski svet sestavljajo kandidati, ki so dobili na volitvah največ prejetih glasovnic. V primeru, da dva kandidata dobita enako število glasov, se izvede žreb (11.–12. člen ZLV).

V drugem primeru pa so proporcionalne volitve narejene tako, da se glasuje za liste kandidatov določenega volilnega okrožja. Na listi kandidatov so naštetih kandidati posamezne politične stranke. Volivec lahko dodatno obkroži točno določenega kandidata na tej listi in mu tako da prednost pred drugimi oziroma drugače rečeno – preferenčni glas. Če volivec ne obkroži točno določenega kandidata, ampak samo listo, potem glas dobi kandidat, ki je prvi na listi v volilnem okrožju (13. člen ZLV).

Volitve v občinske svete delimo tudi na redne, ki potekajo vsake štiri leta, ali pa na izredne, ki se izvedejo, če občinski svet razpade pred iztekom mandata ali pa če se naenkrat večina članov odpove izvajanju svoje funkcije kot člana občinskega sveta. Ljudje, ki se potegujejo za mesto v občinskem svetu, so predlagani oziroma izbrani s strani politične stranke ali pa volivcev (24. in 48. člen ZLV).

*Nadzorni odbor* bi se lahko na kratko opredelilo, kot pravi ZLS (32. člen), da je le-ta »najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V tem sklopu opravlja:

- nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine,
- nadzor namenskosti in smotrnosti porabe proračunskih sredstev,
- nadzor finančnega poslovanja uporabnikov proračunskih sredstev«.

Nadzorni odbor preverja oziroma kontrolira delo občine in organov, če poslujejo strokovno in na podlagi predpisanih zakonov. Preverja tudi organizacije, ki uživajo sredstva s strani občine, ter glede na porabo preverjajo tudi njihovo učinkovitost (Brezovšek & Kukovič, 2012). Večinoma so te organizacije neprofitne in so javnega značaja, delujejo pa po principu

dostopnosti vsem ljudem oziroma prebivalcem ne glede na finančno stanje. Storitve, ki jih ponujajo, so največkrat razna izobraževanja, pomoč starejšim, prevoz predvsem starejših, zdravstvene storitve in drugo. Njihov namen je delovati v javno dobro. Izvajajo take storitve, ki bi drugače bile drage (Ingram, Petersen & Martin, 1991).

Brezovšek in Kukovič (2012) pravita, da nadzorni odbor glede zakonitosti in učinkovitosti dela sestavi zapisnik o trenutnem stanju in smernice za izboljšanje dela. Organi občine morajo zapisnik pregledati in obvezno upoštevati smernice za izboljšavo. Nadzorni odbor deluje prosto in ne sme podleči pritiskom s strani župana in občinskega sveta oziroma ta dva organa ne smeta imeti moči kontroliranja nad nadzornim odborom. Opredelitev opravljanja dejavnosti nadzornega odbora je predstavljena v statutu občine, ki vsebuje naslednja določila:

- postopek za sestavo odbora,
- dolžnosti in obveznosti članov glede izvajanja nalog,
- dolžnosti in dovoljenja župana in občinskega sveta v povezavi z izvajanjem nalog nadzornega organa,
- dovoljenja in dolžnosti lokalnih organov glede predlogov za izboljšavo s strani nadzornega odbora,
- dejavnosti nadzornih odborov morajo biti dostopne javnosti.

Kot že omenjeno, morajo nadzorni odbori delovati javno, pa vendar se pojavljajo izjeme, kot je neobjavljanje osebnih in nacionalnih podatkov, državne tajnosti, ki jih določa zakon, občinski akti in predpisi, ki nimajo značaja javnih informacij. Poleg tega nadzorni odbori ne smejo blatiti imen posameznikov in morajo ceniti poštenost in digniteto ljudi javnosti (Brezovšek & Kukovič, 2012).

Na podlagi statuta občine nadzorni odbor sestavi in potrdi svoj poslovnik, ki vsebuje in opredeljuje večja neupoštevanja zakonov in pravil pri porabljanju sredstev občine. Nadzorni odbor mora pri odkritju teh prekrškov seznaniti ministrstvo za to področje ali računsko sodišče, ki nato obravnava te kršitve (32. člen ZLS).

»Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet. Občinski svet imenuje člane najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji. Člani nadzornega odbora opravljajo svoje naloge nepoklicno. Člani nadzornega odbora ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev. Strokovno in administrativno pomoč za delo nadzornega odbora zagotavljata župan in občinska uprava« (32. a člen ZLS).

Na podlagi statuta občine in sprejetega pravilnika nadzornega odbora je ta dolžan sestaviti in odobriti načrt za letno izvedbo svojih nalog. Načrt mora točno vsebovati, katere organe

oziroma osebe bodo nadzorovane, razsežnost nadzora, točke nadzora in namen kontrole. Poleg teh kriterijev mora nadzorni odbor določiti tudi člane, ki izvedejo kontrolo in približni časovni okvir izvedbe. Določitev procesa realizacije kontrole ima ključen pomen za organe, ki so pod drobnogledom, da lahko nemoteno izvajajo naprej svoje delo. Za nadzorni odbor pa pomeni dovoljenje, v kakšnem vrstnem redu in katere stvari lahko izvedejo (Brezovšek & Kukovič, 2012).

*Župan* je poleg občinskega sveta najpomembnejši organ občine in uresničuje stvari po potrditvi občinskega sveta na svojih sejah. Na podlagi tega lahko rečemo, da ima župan izvedbeno vlogo. Poleg te vloge mora tudi zagotoviti javnost statutov, odlokov in drugih aktov občine po njihovem sprejetju. V očeh javnosti je župan simbol občine in jo tudi zastopa. Župan je organ, ki se odloča o pomembnosti izvedbe oziroma sklicevanju občinskih sej. Usmerja tudi vrstni red potekanja občinskih sej. Na občinskih sejah nima volilne pravice. Je neodvisno telo, katerega se praviloma tekom njegovega mandata ne more odstaviti. Lahko bi rekli, da župan v povezavi z občinsko upravo izvaja dejavnosti na območju občine neodvisno od zunanjih dejavnikov. Težave pri izvajanju dejavnosti se pojavljajo, če večina članov občinskega sveta ne pripada stranki, katere član je župan. V praksi se velikokrat dogaja, da z imetjem večine v občinskem svetu župani na prvo mesto postavljajo lastne interese in ne interesov prebivalcev oziroma občine same (Kukovič, 2014).

Brezovšek in Kukovič (2012, str. 125–126) predpostavljata naslednje funkcije župana:

- »predstavljanje in zastopanje občine,
- predstavljanje občinskega sveta ter sklicevanje in vodenje njegovih sej,
- predlaganje proračuna, odlokov in drugih splošnih pravnih aktov občine,
- izvrševanje odločitev občinskega sveta,
- predstojništvo občinske uprave,
- skrb za objavo sprejetih splošnih pravnih aktov občine in varovanje ustavnosti in zakonitosti pri delu občinskih organov,
- vodenje občine kot svojevrstnega podjetja in nastopanje v premoženjskopравnih razmerjih občine,
- stiki z javnostmi, sklicevanje zborov občanov, razpisovanje lokalnih referendumov in odgovarjanje na vprašanja, pobude in predloge občanov,
- opravljanje prenesenih zadev in odločanje v upravnih zadevah iz občinske izvirne pristojnosti in iz prenesene pristojnosti«.

Pravico kandidirati za župana ima vsaka polnoletna oseba, ki ima slovensko državljanstvo. Tako kot tudi pri volitvah v občinski svet poznamo pri volitvah župana tekoče in izredne volitve. Redne volitve se izvajajo vsake štiri leta, in sicer vzporedno z volitvami v občinski svet. Izredne volitve pa nastopijo, če župan preneha z opravljanjem svoje funkcije pred iztekom štirih let (103.–105. člen ZLV).

Volitve so neposredne in potekajo po sistemu absolutne večine, kar pomeni, da kandidat, ki prejme več kot polovico veljavnih glasov, zmaga (Tičar, 2019). Če izmed vseh kandidatov nihče ne dobi več kot polovico veljavnih glasov, se izvede drugi krog glasovanja, ampak samo med kandidatoma, ki prejmeta največje število glasov. Če najmanj trije kandidati prejmejo enako največje število glasov, potem je žreb tisti in ta dva tekmujeta v drugem krogu (107. člen ZLV).

Poleg župana imajo občine tudi podžupana. Župan imenuje za podžupana člana občinskega sveta in mu lahko tudi odvzame funkcijo. Podžupan je oblika pomoči županu, saj mu svetuje in izvaja naloge, za katere ga župan avtorizira. V primeru neprisotnosti župana ga mora zamenjati podžupan. Če županu predčasno preneha mandat, potem podžupan prevzame funkcijo župana, vendar samo za čas do izvolitve novega župana (33. a člen ZLS).

*Občinska uprava*, kot že omenjeno, je eden izmed organov v občini. Občinska uprava se sestavi s strani občinskega sveta, za katero župan da pobudo. Konstituira se z aktom občine, ki določa tudi njene dolžnosti in sestavo (49. člen ZLS). Uprava izvaja administrativne in profesionalne dejavnosti, skrbi pa tudi za napredek občine. Poleg navedenega pa tudi jamčijo za obstoj javnih služb. Občinska uprava je sestavljena iz članov uprave. V praksi se pojem občinska uprava uporablja za skupek zaposlenih na posameznih področjih v občini. Notranjo organizacijo uprave izvede župan. Vodja uprave je direktor, ki ga določi župan (Tičar, 2019).

Organizacija se lahko razlikuje glede na velikost, število prebivalcev občine in količino dela v občini. Velike občine imajo v praksi razpisanih več delovnih mest zaradi enakomerne porazdelitve dela, da se lahko naloge izvajajo bolj učinkovito in racionalno.

### 3 OBČINSKI PRORAČUN IN VIRI FINANCIRANJA

Apostolum in Crumbley (1992) opredeljujeta proračun kot ključni izračun občine, v katerem je opredeljeno njeno poslovanje. Na eni strani so opisani odhodki, na drugi pa prihodki. S proračunom je moč videti prioritete občine in skrb na gospodarskem in socialnem področju. Proračun je osrednja povezovalna točka med davčnimi prihodki in zagotavljanjem sredstev za javne izdatke v vseh oblikah. Proračun odgovarja na številna vprašanja glede uspešnega izvrševanja nalog občine. Podobno meni tudi Milunovič (2001), ki predstavlja proračun kot normativni akt, v katerem so na eni strani opredeljeni prilivi občine, na drugi pa odlivi. V njem je opisan tudi način potrošnje javnih izdatkov. Opredelimo ga lahko tudi kot finančno sredstvo, na podlagi katerega občina lahko izvršuje svoje naloge. Proračun občine sprejme občinski svet z odlokom.

Zakon o javnih financah (ZJF, Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZfisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18) v 2. členu določa, da je treba pri sestavi in izvajanju proračuna zagotavljati ekonomsko stabilnost ter dolgoročni in ustaljen gospodarski razvoj. V občinskem proračunu občina za eno leto vnaprej oziroma tekoče leto v celoti predstavi okvirne prihodke in odhodke, ki jih bo prejela in potrošila. Proračun mora biti usklajen oziroma balansiran in vsa sredstva poslovanja v njem je treba predstaviti v bruto zneskih.

Grafenauer (2000) pravi, da je občinsko imetje in financiranje občin glavni pogoj za njihovo uspešno in učinkovito izvajanje nalog in razvoj občine. Občine so za izvajanje svojih nalog odvisne od sredstev, ki jih prejmejo. Navaja, da občine pridobivajo finančna sredstva iz lastnih virov, poleg tega pa manjše občine zaradi relativno majhne nerazvitosti prejmejo dodatna sredstva s strani države za učinkovito opravljanje svojih nalog. Dodatna sredstva se ne vedno podelijo občinam zaradi majhne velikosti, temveč tudi za opravljanje nujnih nalog in za sofinanciranje zadev s posebnim interesom. ZLS pa v 52. členu poleg lastnih virov in dodatnih prejemkov s strani države dodaja pod vire financiranja občine tudi njeno zadolževanje.

#### 3.1 SESTAVA PRORAČUNA

ZJF v 10. členu določa naslednjo sestavo proračuna:

- »*Splošni del*, ki je sestavljen iz skupne bilance prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.
- *Posebni del*, ki ga sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov.
- *Načrt razvojnih programov*, ki obsega letne načrte oziroma plane razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti

dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi.«

Po 10. členu ZJF se v *splošnem in posebnem delu* proračuna prikažejo:

- »ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto,
- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto,
- načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto«.

ZLS v 12. členu predpostavlja, da *načrt razvojnih programov* obsega planirane odhodke proračuna za naložbe in pomoči države za dobo naslednjih štirih let, ki so klasificirani po:

- načrtovanih planih uporabnikov proračuna,
- posameznih sledečih letih, v katerih se bo v proračunu upoštevalo tudi odhodke za načrtovane plane,
- izvoru sredstev za izvajanje načrtovanih planov.

*Bilanca prihodkov in odhodkov* predstavlja ključni in najbolj obsežen del občinskega proračuna. V tej so prikazani vsi prihodki in odhodki. Na podlagi bilance stanja nastane tako imenovani proračunski primanjkljaj, kar pomeni, da je občina porabila več sredstev, kot pa jih prejela. Obratno primanjkljaju pojmuje presežek, kar pa pomeni, da je občina dobila več sredstev, kot jih je porabila (Kranjec, 2003).

Kranjec (2003) na stran prihodkov uvršča naslednja sredstva:

- različne skupine davkov: v to skupino štejemo davek na dohodek in dobiček, premoženje, domače davke na blago in storitve, druge davke;
- nedavčne prejemke: mednje uvrščamo prejemke od premoženja, takse, kazni, prejemke od blaga in druge nedavčne prejemke;
- kapitalske prihodke: sem spadajo prihodki od prodaje osnovnih sredstev, prodaje zalog, prodaje zemljišč;
- prostovoljne donacije: sredstva, prejeta s strani podjetij, organizacij iz različnih držav;
- transferne prihodke: sredstva, prejeta iz drugih javnofinančnih institucij ali pa iz evropskega proračuna.

Na stran odhodkov pa Kranjec (2003) uvršča:

- tekoče odhodke: plače zaposlenim, določene prispevke za socialno varnost, odhodke za blago in storitve, rezerve;
- tekoče transfere: subvencije, transfere prebivalcem in za njihova gospodinjstva, transfere za dobrodnele institucije, transfere v tujino;
- investicijske odhodke: odhodke za gradnjo in nakup zgradb, gradbene opreme;
- investicijske transfere: investicijske transfere osebam, ki niso proračunski uporabniki, in prav tako tudi tistim, ki to so.

»V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb. V računu financiranja se pa izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja« (11. člen ZJF).

### **3.2 POSTOPEK PRIPRAVE IN SPREJEMA PRORAČUNA**

18. člen ZJF razčlenjuje pripravo občinskega proračuna na več korakov. V prvem koraku mora občinski svetovalec za finančne zadeve prejemnikov sredstev iz občinskega proračuna poslati napotke za pripravo občinskega proračuna po prejemu ključnih osnov in izhodišč za pripravo okvirnega načrta državnega proračuna. Ti napotki morajo vsebovati naslednje:

- osnove in predpostavke za pripravo okvirnega načrta občinskega proračuna,
- predstavitev planiranih politik občine,
- evalvacijo splošnega dela občinskega proračuna za obdobje dveh let,
- okvirni načrt vseh prejemnikov iz občinskega proračuna, v kolikšni meri bodo potrebovali sredstva za obdobje dveh let,
- postopek snovanja in časovni plan za snovanje občinskega proračuna in okvirnih finančnih načrtov prejemnikov občinskih sredstev.

13. in 28. člen ZJF pa določata, da mora župan na podlagi prvega koraka zasnovati in predložiti občinskemu svetu v roku 30 dni po predložitvi državnega proračuna naslednje dokumente:

- okvirni načrt proračuna z utemeljitvami oziroma pojasnili posameznih točk,
- okvirni načrt za razpolaganje s finančnimi naložbami,
- potrebne predpise za samo izvedbo okvirnega načrta proračuna občine.

»Občinski svet mora sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katero se sprejema proračun. Postopke sprejemanja proračuna natančneje uredi občinski svet s poslovníkom. Župan predloži občinski proračun ministrstvu, pristojnemu za finance, v 30 dneh po njegovem sprejetju« (29. in 31. člen ZJF).

Chandler (b.d.) priporoča, da se pred potrditvijo oziroma sprejemom proračuna dobro premisli naslednjih pet stvari:

- smernice za proračun bi morale poleg kratkoročnega pogleda vsebovati tudi dolgoročno perspektivo za občino;
- z občinskim proračunom bi se morale vzpostavljati povezave do širših organizacijskih ciljev;
- odločitve občinskega proračuna bi morale biti usmerjene k čim boljšim rezultatom;

- občinski proračun bi moral vključevati in spodbujati učinkovito komunikacijo z nosilci javnega interesa;
- občinski proračun bi moral biti zasnovan tako, da daje zaposlenim in vodstvu dodatno motivacijo.

Občinski proračun je sprejet za obdobje enega leta, in sicer tekočega. Župan lahko poleg okvirnega načrta proračuna za prihajajoče tekoče leto občinskemu svetu predloži tudi načrt proračuna za leto, ki mu sledi, vendar samo v sklopu njegovega mandatnega obdobja. V tem primeru občinski svet obravnava proračuna ločeno (13. a člen ZJF). Če občinski svet ne sprejme proračuna do predpisanega roka oziroma do začetka proračunskega leta, potem se izvajanje občinskih nalog in občine začasno financira glede na sprejet proračun v preteklem letu pod pogojem, da se financira za enake programe kot v prejšnjem letu. Porabljen sredstva v dobi začasnega financiranja ne smejo presežati porabljenih sredstev v enakem času v preteklem letu. Pri sprejemanju začasnega financiranja ima župan proste roke, vendar morata o tem biti obveščena tako občinski svet kot tudi nadzorni odbor. Odločitev je treba javno objaviti. Začasno financiranje velja za prve tri mesece, za vsako podaljšanje začasnega financiranja pa nato odloča občinski svet (31.–33. člen ZJF).

### **3.3 LASTNI VIRI**

ZLS v 6. členu določa, da pod lastne vire štejemo:

- »davke in druge dajatve, predpisane z zakonom. Glavna izmed te skupine je dohodnina. Občinam pripadajo prihodki od 54 % dohodnine, katera je bila v celoti plačana dve leti pred letom, za katero se izračuna primerna poraba občin;
- prihodki od občinskega premoženja, pod katere uvrščamo davek na nepremičnine, davek na vodna plovila, davek na promet nepremičnin, davek na dediščine in darila ter davek na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugi davki, določeni z zakonom«.

Nedavčne vire financiranja občine pa določa ZLS v 7. členu:

- »občinske takse, ki jih lahko občina predpiše na svojo voljo,
- takse,
- globe,
- koncesijske dajatve,
- plačila za storitve lokalnih javnih služb,
- prihodki od samoprispevka,
- okoljske dajatve«.



Poleg navedenih prihodkov ZLS v svojem 54. členu določa tudi dohodke od premoženja občine, pod katere uvrščamo:

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

### 3.3.1 Primerna poraba

Občinam so za izvajanje svojih obveznih nalog zagotovljena sredstva na podlagi izračuna primerne porabe. Za izračun primerne porabe je treba upoštevati izdatke nalog, ki so jim določene z zakonom. Proces primerne porabe se začne z računanjem povprečnine oziroma povprečnih stroškov na prebivalca (Ministrstvo za finance, 2020).

»Povprečni stroški za financiranje spodaj navedenih nalog se ugotovijo z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih za te naloge, ki jih občine sporočajo ministrstvu za finance kot povprečnina, izračunana po metodologiji, ki jo po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji določi vlada z uredbo. Povprečnino za naslednje proračunsko leto izračuna ministrstvo za finance, na podlagi posredovanih podatkov za pretekla štiri leta, pri čemer upošteva vsakokratno inflacijo, inflacijo v letu pred letom in v letu, za katero se ugotavlja povprečnina. Pri izračunu se upoštevajo povprečni stroški, določeni z dogovorom, ki ga pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor sklene vlada z reprezentativnimi združenji občin, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje navedenih nalog in na novo z zakonom določenih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu« (Brezovnik, Finžgar & Oplotnik, 2014, str. 33).

Zakon o financiranju občin (ZFO-1, Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr. in 80/20 – ZIUOOPE) določa naslednje naloge, ki se jih upošteva za izračun primerne porabe (11. člen ZFO-1):

- »zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva in športa, zdravstva, socialnega varstva in kulture,
- zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb,
- urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa,
- požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi nesrečami,
- prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave,
- plačila stanarin in stanovanjskih stroškov,
- delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog«.

Primerna poraba se izračuna na podlagi zgoraj obrazložene povprečnine, števila prebivalcev v občini, dolžine lokalnih cest in javnih poti ter medsebojnega razmerja in razmerja na prebivalca, velikosti občine in velikosti celotne države na prebivalca, razmerja med različnimi starostnimi skupinami in celotnim prebivalstvom občine in povprečja tega dela z državo (13. člen ZFO-1).

13. člen ZFO-1 določa naslednjo enačbo, katero uporablja ministrstvo, pristojno za finance, za ugotovitev primerne porabe občine za posamezno proračunsko leto:

$$PPi = (0,61 + 0,13*Ci + 0,06*Pi + 0,12*PMi + 0,04*ŠMi + 0,015*SUi + 0,025*SDi)*P*Oi$$

S tem tudi 13. člen ZFO-1 določa pomen enačbe:

- »PPi – primerna poraba občine;
- Ci – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini ter 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;
- PMi – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 6 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- ŠMi – razmerje med deležem prebivalcev občine od 6 do 15 let v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- SUi – razmerje med deležem prebivalcev občine od 65 do 75 let v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- SDi – razmerje med deležem prebivalcev občine, starejših od 75 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- P – povprečnina;
- Oi – število prebivalcev v občini«.

ZFO-1 v 13. a členu določa tudi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe, ki je kriterij za določitev dohodkov občine iz dohodnine, kateri se uporabljajo za financiranje primerne porabe. 13. a člen ZFO-1 določa naslednjo enačbo za izračun primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe:

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

Pri tem 13. a člen ZFO-1 razloži naslednje okrajšave:

- »POs – primeren obseg sredstev;

- $O_i$  – število prebivalcev v občini;
- $P_o$  – povprečna primerna poraba na prebivalca v državi, izračunana po enačbi:
 
$$P_o = SPP/O,$$
 pri čemer je:
  - $SPP$  – skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto;
  - $O$  – število prebivalcev v državi.
- $I_{ro}$  – indeks raznolikosti občine, izračunan po enačbi:
 
$$I_{ro} = PPI/(O_i * P_o),$$
 pri čemer je:
  - $PPI$  – primerna poraba občine za posamezno proračunsko leto«.

»Za financiranje primerne porabe pripada občini 70 % prihodkov od 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO-1, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se všttevajo v letno davčno osnovo (odmernih odločb), izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje« (Brezovnik idr., 2014, str. 34).

»Prihodki od preostalih 30 % občinskih prihodkov od 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO-1 in del prihodkov posamezne občine od navedenih 70 %, ki presega njen primeren obseg sredstev, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin iz dohodnine. Solidarnostna izravnava pripada občinam, katerih prihodki od navedenih 70 % so nižji od njihovega primerne obsega sredstev, in sicer v višini razlike med prihodki od navedenih 70 % pripadajoče dohodnine in primernim obsegom sredstev. Če sredstva za solidarnostno izravnavo ne zadostujejo za pokrivanje primerne obsega sredstev, se solidarnostna izravnava za posamezno občino ugotovi v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med prihodki od navedenih 70 % pripadajoče dohodnine in primernim obsegom sredstev, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do solidarnostne izravnave« (Brezovnik idr., 2014, str. 35).

### 3.3.2 Finančna izravnava

Občinam, ki ne morejo financirati primerne porabe, so zagotovljena dodatna državna sredstva, kar imenujemo tudi finančna izravnava. Ministrstvo za finance ugotovi točne zneske finančne izravnave po sprejetju državnega proračuna in o tem obvesti občine (15. člen ZFO-1).

### 3.4 DODATNA SREDSTVA S STRANI DRŽAVE

Poleg lastnih virov lahko občina prejme tudi dodatna sredstva s strani države. Občine prejmejo omenjena sredstva kot pomoč pri (18. člen ZFO-1):

- opravljanju zakonsko določenih nalog občine,
- izvajanju zastavljenih investicij,
- opravljanju dodatnih nalog, prenesenih na občino s strani države,
- izvedbi vseh skupnih ključnih nalog občine.

Sredstva za investicije se občinam podelijo v višini 6 % od primerne porabe občine. Sredstva se podelijo za investicije. Ponavadi se ta sredstva namenijo v lokalno javno infrastrukturo in v druge investicije za maksimalno uresničevanje zahtev in potreb občanov. Dodatna sredstva so tudi zagotovljena za skupno izvajanje nalog občinske uprave. Ta sredstva so v višini odstotka iz državnega proračuna glede na prejšnje leto realiziranih izdatkov, ki se namenijo za skupne občinske uprave. Zagotovljena so za plače zaposlenim in za vse prispevke. Pogoj za ta sredstva je združenje najmanj treh občin v skupno občinsko upravo (21. in 26. člen ZFO-1).

### **3.5 ZADOLŽEVANJE OBČINE**

Za nemoteno uresničevanje projektov, določenih v občinskem proračunu, lahko občina vzame kredit, vendar samo znotraj države. Višino prejetega kredita za uresničevanje proračuna v tekočem letu se opredeli v istem odloku, na podlagi katerega se sprejme občinski proračun. Če načrtovane občinske projekte sofinancira Evropska unija, potem je lahko maksimalen znesek zadolžitve s strani Evropske unije enak znesku odobrenih sredstev. V tem primeru se lahko zadolžijo največ za obdobje do prejema teh sredstev. Pred vsakim zadolževanjem morajo občine pridobiti soglasje oziroma dovoljenje s strani finančnega ministra (10. a člen ZFO-1).

Zakon o financiranju občin tako določa maksimalen dovoljen obseg zadolževanja. Pod zakonsko določeno mejo zadolževanja lokalne skupnosti štejemo zgoraj navedeno zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, vendar brez sredstev iz proračuna Evropske unije. V to mejo vključujemo tudi učinke zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročta posrednim proračunskim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina ter finančni najemi in blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov (10. b člen ZFO-1).

»Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poročtev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 10 % 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« (10. b člen ZFO-1).

Če občine nimajo dovolj sredstev za normalno izvajanje občinskega proračuna, potem se lahko likvidnostno zadolžijo, vendar ta znesek ne sme presegati pet odstotkov sredstev v prejšnjem proračunu. Občine morajo o vsakoletnem vračanju sredstev poročati ministrstvu za finance (85. člen ZJF).

Občine se lahko zadolžijo pri različnih bankah, ki so odobrene oziroma imajo dovoljenje s strani Banke Slovenije za izvajanje bančnega poslovanja. Čeprav se lahko občine zadolžijo tudi pri javnih skladih in drugih institucijah, se v praksi največkrat izvaja zadolževanje pri bankah (Ministrstvo za finance, 2020).

Glede na zakonske določbe oziroma zakonodajo pa po drugi strani Lavtar (2005) meni, da je zadolževanje postalo v praksi večkrat uporabljen način odpravljanja ekonomske stiske. Način se uporablja tudi za uresničevanje zastavljenih obljub v proračunu, čeprav to ni prava rešitev. Zadolževanje občin ne bi bilo potrebno, če bi si občine zastavljale manjše cilje in glede na dana sredstva uresničevale le najnujnejše stvari. V to ne moremo šteti nepredvidljivih oziroma naravnih nesreč, kot so poplave, zmrzal, potres, suše, neurja, požari in druge. Pred zadolževanjem je treba dobro razmisliti, ali je zadolževanje res potrebno, saj kmalu dolg postane prevelik.

## **4 PREDSTAVITEV IZBRANIH OBČIN**

V tem delu diplomskega dela smo predstavili geografske značilnosti občine Vipava, Ajdovščina in Nova Gorica za lažjo predstavo o njihovi velikosti in številu prebivalcev. Poleg tega smo v opis vključili tudi gospodarstvo in ključne znamenitosti. Občine smo izbrali na podlagi njihove geografske bližine, glavni razlog pa je predvsem razlika v njihovi velikosti in številu prebivalcev. Prav zaradi tega smo lahko analizirali razlike v prihodkih in odhodkih ter ali je prihajalo do večjega zadolževanja pri manjših občinah.

### **4.1 OBČINA VIPAVA**

Občina Vipava ima sedež v naselju Vipava, po katerem je tudi prevzela ime. Nahaja se v severnem delu Vipavske doline in je središče skoraj vseh izvirov reke Vipave. Največkrat si domačini in tujci vzamejo čas za počitek prav pri izviru Podskala. Vipava je znana po številnih mostovih, ki so bili zgrajeni v starih časih, na podlagi katerih je ta dobila tudi naziv druge Benetke. Poleg mostov je kot znamenitost iz starih časov moč videti tudi baročne dečke, ki so krojili parke graščakov. V vipavski cerkvi so znane poslikave, drugače rečeno, freske. Vipavsko pokopališče krasita 4000 let stara sarkofaga (Uradni slovenski turistični portal, b.d.). Površina občine meri 107 kvadratnih kilometrov, na katerih je na dan 22. 5. 2020 prebivalo 5.652 prebivalcev. Na podlagi tega jo lahko uvrstimo med srednje velike občine. Povprečna starost občanov je 42,7 leta. »Občina obsega območja naslednjih naselij: Duplje, Erzelj, Goče, Gradišče pri Vipavi, Hrašče, Lozice, Lože, Manče, Nanos, Orehovica, Podbreg, Podgrič, Podnanos, Podraga, Poreče, Sanabor, Slap, Vipava, Vrhpolje in Zemono« (Statut občine Vipava, Uradni list RS, št. 42/11, 1. člen).

Občina Vipava je znana po svojih kmetijskih dejavnostih in je steber zahodnega slovenskega kmetijstva. Ime si je ustvarila tudi po pridelavi vina, s to dejavnostjo se ukvarja veliko manjših pridelovalcev. Posebno znano pa je večje podjetje, in sicer Kmetijska zadruga Vipava. Ta prideluje vino že od leta 1894. Poleg kmetijstva je tudi razvito gospodarstvo, saj so ustanovljena številna srednje velika podjetja. Pozabiti ne smemo niti na turizem, saj glavni čar Vipavski dolini dajejo predvsem številne kulturne znamenitosti iz starih časov (Uradni slovenski turistični portal, b.d.).

### **4.2 OBČINA AJDOVŠČINA**

Občina Ajdovščina se nahaja v sami sredini Vipavske doline na zahodni strani Slovenije. Ime je dobila po mestu Ajdovščina, v katerem je tudi sedež občine. Ajdovščino po rimljansko imenujemo tudi Castrum Ad Fluvium Frigidum. Na podlagi rimljanskega imena lahko sklepamo, da ima tako kot Vipava tudi Ajdovščina veliko znamenitosti. Glavna znamenitost je rimsko obzidje, ki je bilo zgrajeno v času Rimljanov in se je ohranilo vse do danes.

Znamenite so arheološke najdbe: razni predmeti, npr. kovanci, orodje, orožje, nakit itd. Zato so pri gradbenih posegih v prostor marsikje, zlasti v samem mestu Ajdovščina, potrebna predhodna arheološka izkopavanja. Poleg kulturnih znamenitosti je občina Ajdovščina izvrstno gospodarsko razvita, saj vsebuje precej večjih podjetij, število katerih se je v zadnjem letu povečalo. Omembe vredno je eno izmed večjih podjetij, ki izdeluje ultralahka letala, in sicer Pipistrel. Vsako leto se občina Ajdovščina trudi na različne načine pospešiti razvoj gospodarstva in primerno temu tudi zagotoviti nove prostore. Na območju občine je razvito tudi kmetijstvo, pri čemer prevladuje pridelava sadja in vina (Občina Ajdovščina, b.d.).

Občina Ajdovščina se razprostira na 245 kvadratnih kilometrih, kar jo uvršča na 18. mesto po velikosti. V mestu je na dan 22. 5. 2020 prebivalo 19.511 prebivalcev, večinoma Slovencev, katerih povprečna starost je tako kot v občini Vipava znašala 42,7 leta. Poleg Slovencev v občini Ajdovščina prebiva tudi veliko drugih narodnosti. Občino sestavlja 27 vaških skupnosti in obsega 45 naselij (Občina Ajdovščina, b.d.).

### **4.3 MESTNA OBČINA NOVA GORICA**

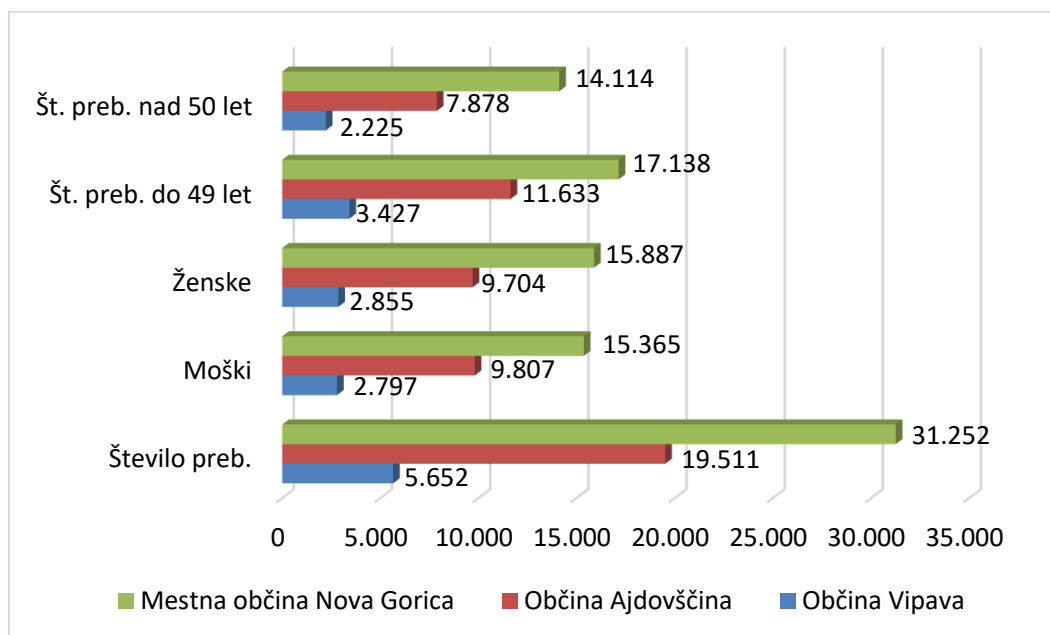
Mestna občina Nova Gorica je ena od 11 mestnih občin v Sloveniji. Ta je tudi največja občina od vseh goriških. Nahaja se na zahodni strani Slovenije, kjer meji z Italijo. Mestna občina Nova Gorica ima sedež v mestu Nova Gorica, drugače imenovana tudi mesto vrtnic, po katerem je dobila ime. Ob obrobju občine teče znamenita reka Soča, čez katero stoji solkanski most. Občina je velika 279,5 kvadratnega kilometra, kar jo uvršča na 10. mesto po velikosti. Na območju občine je na dan 22. 5. 2020 prebivalo 31.691 prebivalcev različnih narodnosti. Povprečna starost je 45,1 leta. Mestna občina Nova Gorica se razprostira na 44 naseljih, na podlagi teh je 19 vaških skupnosti (Mestna občina Nova Gorica, b.d.). Statut Mestne občine Nova Gorica (Uradni list RS, št. 13/12) v 6. členu določa, da so ta naselja in vaške skupnosti naslednje:

- »Krajevna skupnost Banjšice: Banjšice,
- Krajevna skupnost Branik: Branik, Preserje, Spodnja Branica, Steske, Pedrovo,
- Krajevna skupnost Čepovan: Čepovan,
- Krajevna skupnost Dornberk: Brdo, Budihni, Dornberk, Draga, Potok pri Dornberku, Saksid, Tabor, Zalošče,
- Krajevna skupnost Gradišče: Gradišče nad Prvačino,
- Krajevna skupnost Grgar: Grgar,
- Krajevna skupnost Grgarske Ravne – Bate: Grgarske ravne, Bate, Dragovica,
- Krajevna skupnost Kromberk – Loke: Kromberk, Loke,
- Krajevna skupnost Lokovec: Lokovec,
- Krajevna skupnost Lokve – Lazna: Lokve, Lazna,
- Krajevna skupnost Nova Gorica: Nova Gorica, Pristava

- Krajevna skupnost Osek – Vitovlje: Osek, Vitovlje,
- Krajevna skupnost Ozeljan – Šmihel; Ozeljan, Šmihel,
- Krajevna skupnost Prvačina: Prvačina,
- Krajevna skupnost Ravnica: Ravnica, Podgozd,
- Krajevna skupnost Rožna Dolina: Ajševica, Rožna Dolina, Stara Gora,
- Krajevna skupnost Solkan: Solkan, Šmaver, Sveta Gora,
- Krajevna skupnost Šempas: Šempas,
- Krajevna skupnost Trnovo: Trnovo, Nemci, Voglarji«.

Občina je kulturno in ekonomsko razvita. V občini ima svoj sedež večina večjih podjetij v regiji, in sicer Salonit Anhovo, Hit Nova Gorica, Kolektor cestno podjetje, AVRIGO in druge. Nova Gorica je zelo znana po svojih centrih iger na srečo, katere množično obiskujejo predvsem Italijani pa tudi druge narodnosti. Tujci si množično ogledujejo kulturne institucije, kot so gledališče, muzej, Goriška knjižnica, arhiv, galerija in glasbeni teater. Poleg izobraževalnih ustanov, vrtcev, osnovnih in srednjih šol pa ima Nova Gorica za razliko od občine Ajdovščina tudi svojo univerzo in druge visokošolske programe (Mestna občina Nova Gorica, b.d.).

**Grafikon 1: Statistični podatki občin Vipava, Ajdovščina in Nova Gorica**



Vir: SURS (b.d.)



## **5 ANALIZA PRIHODKOV, ODHODKOV IN ZADOLŽEVANJA OBČIN VIPAVA, AJDOVŠČINA IN NOVA GORICA ZA OBDOBJE 2014–2018**

V tem delu diplomskega dela smo analizirali prihodke in odhodke vsake občine posebej za izbrano časovno obdobje. Prihodke smo predstavili po šestih glavnih računovodskih kontih: davčni prihodki, nedavčni, kapitalski prihodki, prejete donacije, transferni prihodki in prejeta sredstva iz Evropske unije. Odhodki posameznih občin pa so predstavljeni po skupinah: tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi. Poleg realnih zneskov prihodkov in odhodkov smo zneske predstavili tudi v deležih in dodali indeks rasti prihodkov in odhodkov glede na prejšnje leto. Nadaljevali smo z izračunom presežka oziroma primanjkljaja izbranih občin, na podlagi katerega se vidi, ali občina posluje negativno ali pozitivno. Opredeljeno in analizirano je tudi zadolževanje posameznih občin, poleg tega so dodani tudi razlogi za zadolževanje. Za vsako občino smo analizirali tudi prihodke in odhodke po posameznih izbranih podskupinah. Izbrane podskupine za prihodke so dohodnina, davki na premoženje, dohodki od premoženja, prejeta državna in evropska sredstva, davki na blago in storitve, prihodki od prodaje zemljišč ter prihodki od prodaje osnovnih sredstev. Pri odhodkih smo predstavili zneske, ki se namenijo za šolstvo, ceste in cestno infrastrukturo, socialno varnost, kulturo in šport, gasilce, civilno zaščito in policijo, zdravstvo, gospodarstvo in kmetijstvo. Kot zadnjo je predstavljeno povprečje prihodkov, odhodkov in zadolževanja slovenskih občin za izbrana leta ter primerjava analiziranega poslovanja izbranih občin s povprečjem. Omenjena analiza je tudi ključna za preveritev vseh treh zastavljenih hipotez.

### **5.1 PRIHODKI OBČINE VIPAVA**

V tabeli 1 so prikazani prihodki Občine Vipava po posameznih letih. Višina sredstev je izražena v evrih in odstotkih.

**Tabela 1: Prihodki Občine Vipava v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Skupaj prihodki</i>	7.982.919 (100 %)	7.488.214 (100 %)	5.188.604 (100 %)	5.137.439 (100 %)	5.238.193 (100 %)
<i>Davčni prihodki</i>	3.721.749 (46,6 %)	3.407.204 (45,5 %)	3.586.050 (69,1 %)	3.867.395 (75,3 %)	3.991.022 (76,2 %)
<i>Nedavčni prihodki</i>	796.135 (10 %)	744.802 (10 %)	824.009 (15,9 %)	926.718 (18 %)	967.740 (18,5 %)
<i>Kapitalski prihodki</i>	96.000 (1,2 %)	0 (0 %)	9.669 (0,2 %)	3.947 (0,1 %)	7.439 (0,1 %)
<i>Prejete donacije</i>	3.225 (0,04 %)	35.850 (0,5 %)	9.720 (0,2 %)	66.633 (1,3 %)	7.050 (0,1 %)
<i>Transforni prihodki</i>	3.365.810 (42,2 %)	3.300.358 (44,1 %)	759.156 (14,6 %)	272.746 (5,3 %)	264.942 (5 %)

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Vipava (2014–2018)

V tabeli 2 so izračunani indeksi prihodkov Občine Vipava glede na prejšnje leto.

**Tabela 2: Izračun indeksov prihodkov Občine Vipava glede na prejšnje leto**

	<i>Indeks</i> 2015/2014	<i>Indeks</i> 2016/2015	<i>Indeks</i> 2017/2016	<i>Indeks</i> 2018/2017
<i>Skupaj prihodki</i>	93,8	69,3	99	102
<i>Davčni prihodki</i>	91,6	105,3	107,9	103,2
<i>Nedavčni prihodki</i>	93,6	110,6	112,5	104,4
<i>Kapitalski prihodki</i>	0	0	40,8	188,5
<i>Prejete donacije</i>	1111,6	27,1	685,5	10,6
<i>Transforni prihodki</i>	98,1	23	35,9	97,1

Vir: lasten

Iz tabel 1 in 2 je razvidno, da je Občina Vipava imela največ prihodkov v letih 2014 in 2015, nato pa je v letu 2016 sledil upad le-teh za 30,7 % glede na leto 2015. Sledni se tudi do leta 2018 niso veliko spreminjali. Največji delež vseh prihodkov predstavljajo davčni, med katere uvrščamo davke na dohodek in dobiček, premoženje, blago in storitve ter druge davke. Leta 2015 je viden upad le-teh za 8,4 % glede na leto 2014, nato pa porast v letu 2016 za 5,3 % glede na leto prej. V preostalih dveh letih so davčni prihodki sorazmerno počasi naraščali. V letih 2016, 2017 in 2018 so predstavljali kar  $\frac{3}{4}$  vseh proračunskih prihodkov.

Drugi največji vir prihodkov so nedavčni prihodki, med katere uvrščamo udeležbo na dobičku in dohodke od premoženja, takse, pristojbine, kazni in prihodke od prodaje blaga

in storitev. V tej proračunski skupini je z leta 2014 na leto 2015 viden upad za 6,4 %, nato pa do leta 2018 vidimo rast, ki je sorazmerna.

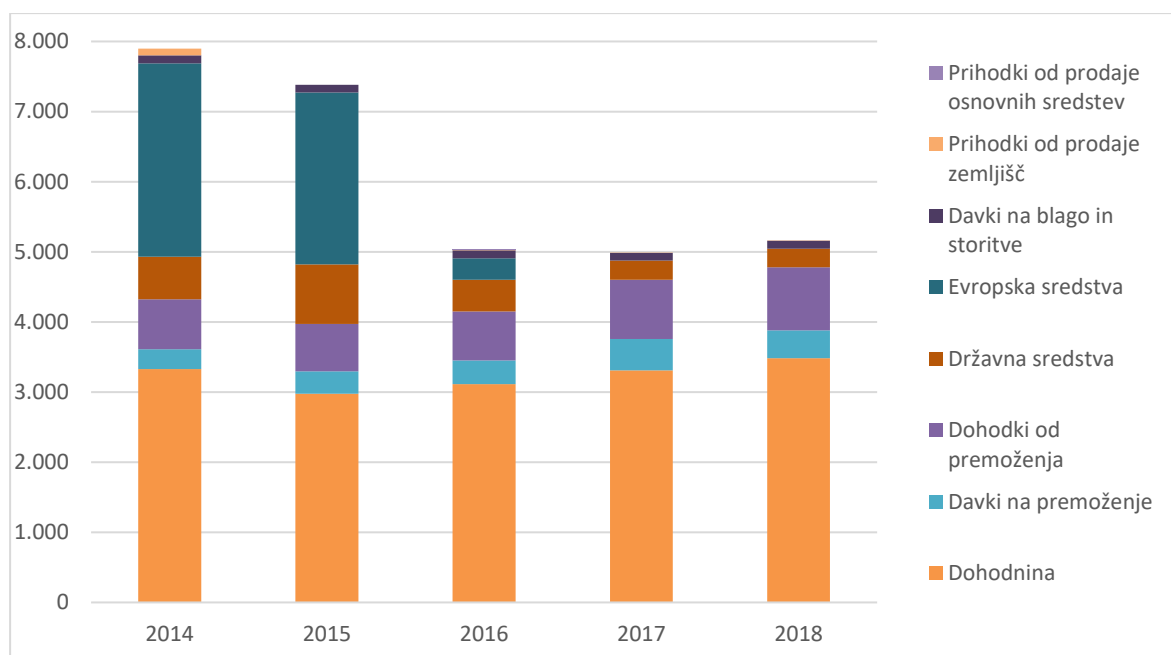
Kapitalski prihodki predstavljajo prihodke od prodaje osnovnih sredstev ali zemljišč. Razvidno je, da v Občini Vipava v vseh letih le-ti niso predstavljali velikega vira, saj občina ni prodajala svojega premoženja. Največji del kapitalskih prihodkov je opazen v letu 2014, ko je predstavljal 1,2 % vseh prihodkov. V letu 2015 s tega naslova občina ni prejela nič sredstev, v letu 2016 je vidna manjša rast teh sredstev, nato so se leta 2017 ta zmanjšala za 59,2 % glede na prejšnje leto in v letu 2018 so narasla za 188,5 %.

Proračunska postavka prejete donacije za občino ne predstavlja velikega vira. V letu 2014 so prejete donacije predstavljale 0,04 % vseh prihodkov, v letu 2015 so strmo narasle za 1111,6 % glede na prejšnje leto, nato je v letu 2016 sledil upad teh sredstev za 72,9 % glede na leto 2015. Visoko rast teh prihodkov je mogoče videti leta 2017, ko jih je občina prejela največ, in sicer za 685,5 % več kot leto prej. V letu 2018 je zopet videti velik padec le-teh, za okroglih 90 % manj prihodkov kot leto prej.

Pod transferne prihodke uvrščamo prejeta sredstva iz finančne izravnave in sredstva države iz proračuna Evropske unije. Transferni prihodki so za Občino Vipava v letih 2014 in 2015 predstavljali velik delež, in sicer 40 % in 42 % vseh sredstev, v teh dveh letih se je ta proračunska postavka tudi najbolj približala davčnim prihodkom. Razlog za tako velik delež transfernih prihodkov so uspešno pridobljena evropska sredstva za gradnjo gospodarskega dela Lanthierijevega dvorca in gradnje kanalizacije, katere izgradnja je bila vredna več milijonov. V letu 2014 so evropska sredstva iz državnega proračuna znašala 2.760.200 evrov, leta 2015 zaradi zaključevanja gradnje pa nekoliko manj, in sicer 2.451.181 evrov. V preostalih treh letih je mogoče videti velik padec teh sredstev prav zaradi neizvajanja investicij v teh letih. V letu 2016 je opazen upad transfernih prihodkov za 77 % glede na leto 2015, v letu 2017 ponoven padec za 64,1 % glede na prejšnje leto. V letu 2018 so bili transferni prihodki nižji za le 2,9 % kot prejšnje leto. Za razliko od let 2014 in 2015 pa so v letih 2017 in 2018 transferni prihodki predstavljali povprečno le 5 % vseh prihodkov. Visok delež transfernih prihodkov v letih 2014 in 2015 je tudi razlog za nizek delež davčnih prihodkov v istih dveh letih v nasprotju s preostalimi tremi leti. Občina Vipava iz drugih finančnih evropskih institucij ni prejela nič sredstev.

V grafikonu 2 so predstavljeni prihodki Občine Vipava po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 2: Prihodki Občine Vipava po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Občine Vipava (2014–2018)

V Občini Vipava je na podlagi grafikona 2 vsa analizirana leta dohodnina predstavljala največji vir prihodka. V prvih dveh letih je ta predstavljala nekoliko manj kot 50 % vseh prihodkov, v zadnjih treh letih pa kar tri četrtine. Prvi dve leti so poleg dohodnine omembe vredna tudi evropska sredstva. Evropska sredstva so znašala le nekoliko manj kot dohodnina zaradi dveh glavnih investicij, in sicer gradnje kanalizacije in gradnje gospodarskega dela dvorca Lanthieri. Evropska sredstva so v letu 2016 predstavljala le manjši delež prihodkov, v zadnjih dveh analiziranih letih pa jih občina ni prejela nič. Od leta 2016 do 2018 so se tudi državna sredstva zmanjšala, prav zaradi zaključene gradnje glavnih dveh projektov. Zadnji dve podskupini prihodkov, ki sta za občino pomembni kot vir prihodka, sta dohodki od premoženja in davki na premoženje. Dohodki od premoženja so se vsako leto zmanjšali nekoliko manj kot en milijon evrov, davki na premoženje pa so znašali polovico dohodkov od premoženja. Manjše zneske prihodkov so vsa leta občini prinesli tudi davki na blago in storitve. Prihodki od prodaje zemljišč so v letu 2014 predstavljali le manjši dohodek, ostala leta pa nič.

## 5.2 PRIHODKI OBČINE AJDOVŠČINA

V tabeli 3 so prikazani prihodki Občine Ajdovščina po izbranih letih. Višina sredstev je izražena v evrih in odstotkih.

**Tabela 3: Prihodki Občine Ajdovščina v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Skupaj prihodki</i>	16.354.290 (100 %)	16.401.337 (100 %)	18.368.249 (100 %)	16.582.839 (100 %)	18.545.678 (100 %)
<i>Davčni prihodki</i>	12.112.979 (74,1 %)	11.337.945 (69,1 %)	11.843.249 (64,5 %)	12.345.627 (74,5 %)	13.012.070 (70,2 %)
<i>Nedavčni prihodki</i>	2.397.051 (14,7 %)	2.552.517 (15,6 %)	2.645.954 (14,4 %)	2.337.206 (14,1 %)	3.091.775 (16,7 %)
<i>Kapitalski prihodki</i>	93.090 (0,6 %)	16.557 (0,1 %)	702.406 (3,8 %)	763.123 (4,6 %)	1.170.769 (6,3 %)
<i>Prejete donacije</i>	25.764 (0,2 %)	2.105 (0,01 %)	12.866 (0,1 %)	5.050 (0,03 %)	1.060 (0,01 %)
<i>Transforni prihodki</i>	1.556.911 (9,5 %)	2.420.138 (14,8 %)	2.654.679 (14,5 %)	1.059.809 (6,4 %)	1.258.821 (6,8 %)
<i>Prejeta sredstva iz EU</i>	168.495 (1 %)	72.075 (0,4 %)	509.095 (2,8 %)	72.025 (0,4 %)	11.183 (0,06 %)

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina (2014–2018)

V tabeli 4 so podani tudi izračunani indeksi prihodkov Občine Ajdovščina glede na prejšnje leto.

**Tabela 4: Izračun indeksov prihodkov Občine Ajdovščina glede na prejšnje leto**

	<i>Indeks</i> 2015/2014	<i>Indeks</i> 2016/2015	<i>Indeks</i> 2017/2016	<i>Indeks</i> 2018/2017
<i>Skupaj prihodki</i>	100,3	112	90,3	111,8
<i>Davčni prihodki</i>	93,6	104,5	104,2	105,4
<i>Nedavčni prihodki</i>	106,5	103,7	88,3	132,3
<i>Kapitalski prihodki</i>	17,8	4242,2	108,6	153,4
<i>Prejete donacije</i>	8,2	611,2	39,2	21
<i>Transforni prihodki</i>	155,5	109,7	49,9	118,8
<i>Prejeta sredstva iz EU</i>	42,8	706,3	14,2	15,5

Vir: lasten

V Občini Ajdovščina je od leta 2014 do 2016 mogoče videti indeks rasti skupnih prihodkov. V letu 2017 je opazen majhen padec le-teh, in sicer za 9,7 % glede na prejšnje leto. V letu 2018 so bili skupni prihodki najvišji in tako znašali 11,8 % več kot leta 2017. Največji delež skozi vsa leta predstavljajo davčni prihodki, kar je razumljivo zaradi velikega števila prebivalcev. Še bolj se to pokaže pri Mestni občini Nova Gorica. Davčni prihodki so leta 2018 znašali največ, in sicer 13.012.070 evrov ter tako predstavljali 70,2 % vseh prihodkov. Pri

davčnih prihodkih indeks vsa leta narašča, z izjemo leta 2015. V letu 2015 je mogoče videti majhen padec, in sicer za 6,4 % glede na leto 2014.

Drugi največji delež vseh prihodkov predstavljajo nedavčni prihodki. Prva tri leta je mogoče opaziti pozitivno rast, saj je ta skupina prihodkov leta 2015 znašala za 6,5 % več kot leta 2014. Prav ta leta so naraščali dohodki od premoženja in dobiček. V letu 2016 je vidna ponovna rast za 3,7 %. V letu 2017 se pojavi manjši padec in to za 11,7 %, v letu 2018 pa ponovna rast za 32,3 %. Večjih odstopanj pri nedavčnih prihodkih ni zaznati.

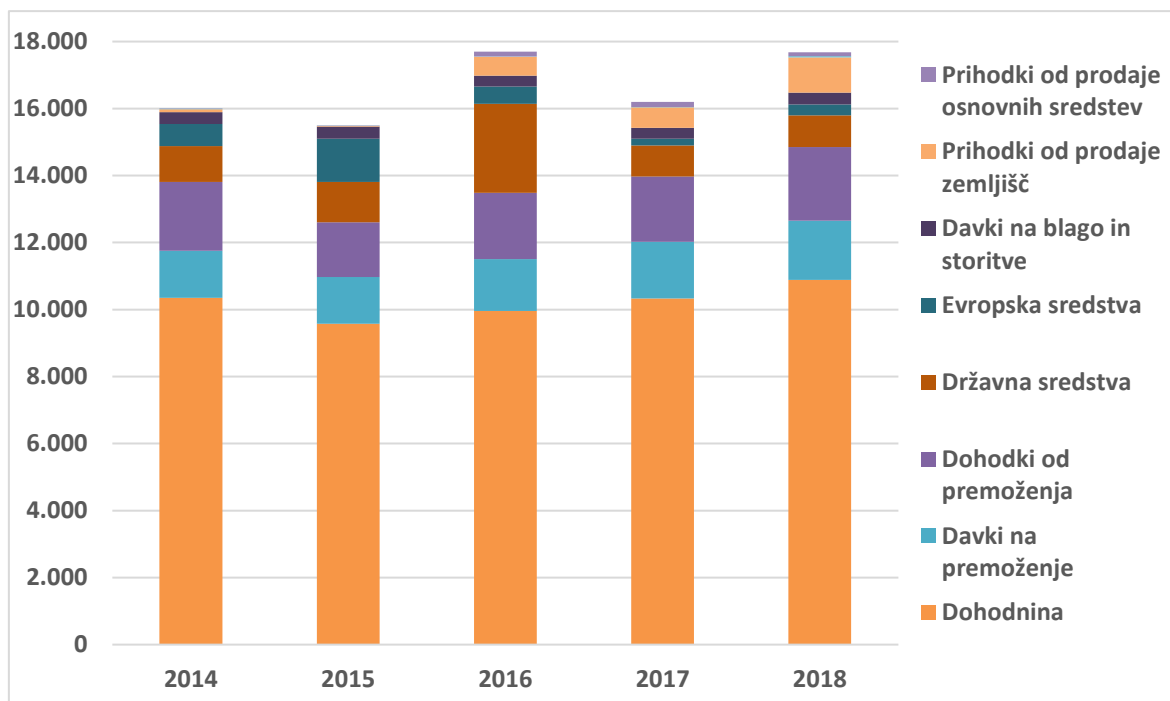
Za kapitalske prihodke pa tega ne moremo trditi. V letu 2015 so znašali najmanj in zato tudi indeks znaša 82,2, glede na leto 2014, nato je opažena nenadna strma rast v letu 2016, saj se prihodki povečajo za 4.142,3 % glede na prejšnje leto. Razlog za takšno rast je prodaja zemljišč in drugih sredstev Občine Ajdovščina, ki je trajala vse do leta 2018 in še vedno traja. Zemljišča so se največ prodajala večjim podjetjem za novogradnjo v industrijski coni. V teh letih je moč videti povečano gospodarsko rast občine. V letu 2017 se pojavi manjši dvig, v letu 2018 še nekoliko več kot leto poprej, saj so se prihodki povečali za 53,4 %.

Tudi Občina Ajdovščina vsa leta ni prejela veliko donacij. Največ jih je prejela leta 2014, ko so predstavljale 0,2 % vseh prihodkov, vsa druga leta pa so predstavljale v povprečju 0,03 % vseh prihodkov.

Transforni prihodki predstavljajo tretjo največjo proračunsko postavko. Podobno kot tudi pri drugih postavkah je mogoče videti pozitiven indeks rasti v prvih treh letih. Leta 2015 so se transforni prihodki povečali za 55,4 % glede na prejšnje leto, v letu 2016 za 9,7 % glede na leto prej. Nato je sledil padec le-teh, saj so se leta 2017 zmanjšali za 60,1 %. V letu 2018 pa je ponovno sledil manjši porast, vendar samo za 18,8 % glede na leto 2017. Vsa leta je povprečje prejetih evropskih sredstev iz državnega proračuna znašalo le 0,3 milijona evrov na leto, kar za velikost take občine ni veliko. Znesek evropskih sredstev se poveča leta 2015 na 1.220.131 evrov. Občina Ajdovščina je skozi vsa leta prejela manjša sredstva s strani drugih evropskih institucij in zato predstavljajo le manjši delež vseh prihodkov. Največ prihodkov iz naslova tega konta je občina prejela leta 2016, in sicer 509.095 evrov. Leta 2018 jih je prejela najmanj, in sicer le 11.183 evrov. V letu 2015 so prihodki iz tega naslova znašali le 42,8 % v primerjavi s prejšnjim letom. V letu 2016 je opazna strma rast prihodkov, in sicer za 606,3 % več kot leta 2015. V letu 2017 se ponovi padec teh sredstev za 85,8 % v primerjavi s prejšnjim letom. V letu 2018 padejo prihodki za 84,5 %.

V grafikonu 3 so predstavljeni prihodki Občine Ajdovščina po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 3: Prihodki Občine Ajdovščina po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina (2014–2018)

Iz grafikona 3 je razvidno, da je Občina Ajdovščina vsa leta dobila daleč največ sredstev prav iz naslova dohodnine, in sicer kar  $\frac{3}{4}$  vseh prihodkov. Dohodki od premoženja so vsa leta znašali nekoliko manj kot dva milijona, kar predstavlja nekoliko več kot 10 % vseh prihodkov. Poleg dohodkov od premoženja je tudi podskupina davki na premoženje prispevala k polnitvi občinskega proračuna, z zmanjšanjem teh sredstev v letu 2015. Državna sredstva so bila nekoliko povečana v letu 2016, zaradi sofinanciranja vzdrževanja gozdnih cest, rekonstrukcije lokalne ceste na Brje, gradnje Osnovne šole Danila Lokarja in za nakup gasilskih vozil in opreme. Od prodaje občinskih zemljišč v letih 2014 in 2015 občina ni dobila nič sredstev. V letih 2016–2018 je občina prodajala zemljišča v industrijski coni, prav zaradi tega tudi nekoliko povečana ta podskupina. Manjša sredstva je tudi prejela od davkov na blago in storitve ter od prodaje osnovnih sredstev.

### 5.3 PRIHODKI OBČINE NOVA GORICA

V tabeli 5 so prikazani prihodki Mestne občine Nova Gorica za izbrano časovno obdobje. Prihodki so predstavljeni po proračunskih postavkah v evrih in odstotkih.

**Tabela 5: Prihodki Mestne občine Nova Gorica od leta 2014–2018 (v EUR in v %)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Skupaj prihodki</i>	34.119.281	45.561.068	30.146.460	29.566.555	31.613.565
	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)
<i>Davčni prihodki</i>	20.296.226	17.730.54	20.153.025	18.494.398	20.982.607
	(59,5 %)	(39 %)	(66,9 %)	(62,6 %)	(66,4 %)
<i>Nedavčni prihodki</i>	7.166.308	11.336.959	8.376.021	8.909.597	8.943.827
	(21 %)	(24,9 %)	(27,8 %)	(30,1 %)	(28,3 %)
<i>Kapitalski prihodki</i>	146.089	216.251	441.258	445.674	181.037
	(0,4 %)	(0,5 %)	(1,5 %)	(1,5 %)	(0,6 %)
<i>Prejete donacije</i>	10.498	20.324	14.660	19.444	28.379
	(0,03 %)	(0,04 %)	(0,05 %)	(0,07 %)	(0,1 %)
<i>Transforni prihodki</i>	5.961.003	16.050.201	1.098.210	1.086.523	1.200.317
	(17,5 %)	(35,2 %)	(3,6 %)	(3,7 %)	(3,8 %)
<i>Sredstva iz EU</i>	539.157	206.759	63.285,00	610.920	277.398
	(1,6 %)	(0,5 %)	(0,2 %)	(2,1 %)	(0,9 %)

Vir: Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica (2014–2018)

V tabeli 6 so prikazani tudi izračunani indeksi prihodkov Mestne občine Nova Gorica glede na prejšnje leto.

**Tabela 6: Izračun indeksov prihodkov Mestne občine Nova Gorica glede na prejšnje leto**

	<i>Indeks</i> 2015/2014	<i>Indeks</i> 2016/2015	<i>Indeks</i> 2017/2016	<i>Indeks</i> 2018/2017
<i>Skupaj prihodki</i>	133,5	66,2	98,1	106,9
<i>Davčni prihodki</i>	87,4	113,7	91,8	113,5
<i>Nedavčni prihodki</i>	158,2	73,9	106,4	100,4
<i>Kapitalski prihodki</i>	148	204,1	101	40,6
<i>Prejete donacije</i>	193,6	72,1	132,6	146
<i>Transforni prihodki</i>	269,3	6,8	98,9	110,5
<i>Prejeta sredstva iz EU</i>	38,4	30,6	965,4	45,4

Vir: lasten

Iz tabel 5 in 6 je moč videti, da so bili skupni prihodki Mestne občine Nova Gorica v letih 2014 in 2015 višji kot zadnja tri leta. Leta 2015 so bili krepko najvišji s 45.561.068 evri. Razlog za tako visok znesek teh sredstev so pridobljena evropska sredstva iz državnega proračuna za izgradnjo centralne čistilne naprave. V letu 2015 se skupni prihodki povečajo kar za 33,5 % glede na leto 2014. Nato v naslednjem letu sledi padec za 33,8 % glede na leto prej. V letu 2017 se ponovi manjši padec za 8,2 % prihodkov v primerjavi z letom 2016. V zadnjem letu, 2018, se skupni prihodki povečajo, vendar sorazmerno s prejšnjim letom.



V vseh letih davčni prihodki predstavljajo največji del. Indeks rasti davčnih prihodkov je miren, vsa leta je Mestna občina Nova Gorica prejela podoben znesek davčnih prihodkov, izstopata samo leti 2015 in 2017, ko je viden manjši padec. Leta 2015 so davčni prihodki padli za 12,6 % glede na leto poprej, leta 2017 pa za 8,2 %.

Drugi najpomembnejši vir prihodkov predstavljajo nedavčni prihodki. Izstopa samo leto 2015, ko je občina prejela skoraj več transfernih prihodkov kot nedavčnih. Leta 2014 je občina prejela 7.166.308 evrov nedavčnih prihodkov, kar je najmanj izmed vseh navedenih let. Zanimiva je povečana rast te skupine prihodkov v letu 2015, in sicer za 58,2 %. V tem letu je občina prodala solastniški delež objekta Marco Polo. Tako je bil tudi znesek nedavčnih prihodkov najvišji glede na druga leta. Zadnja tri leta so sorazmerno mirna z začetnim padcem nedavčnih prihodkov v letu 2016, in sicer za 26,1 % glede na prejšnje leto. V letu 2017 se pojavi manjša rast za 6,4 % glede na leto 2016, prav tako v letu 2018 za 0,4 % glede na leto prej.

Kapitalski prihodki in prejete donacije v vseh letih niso imeli večje vloge pri prihodkih. Kapitalski prihodki so v povprečju predstavljali le 1 % vseh prihodkov. Od leta 2014 do 2017 naraščajo, predvsem se vidi velik dvig leta 2016, ko znašajo za 104,1 % več kot leta 2015. V letu 2017 so kapitalski prihodki mirni, z enoodstotnim naraščanjem glede na leto prej. V letu 2018 indeks upade, saj občina prejme 59,4 % manj kapitalskih prihodkov kot v letu 2017.

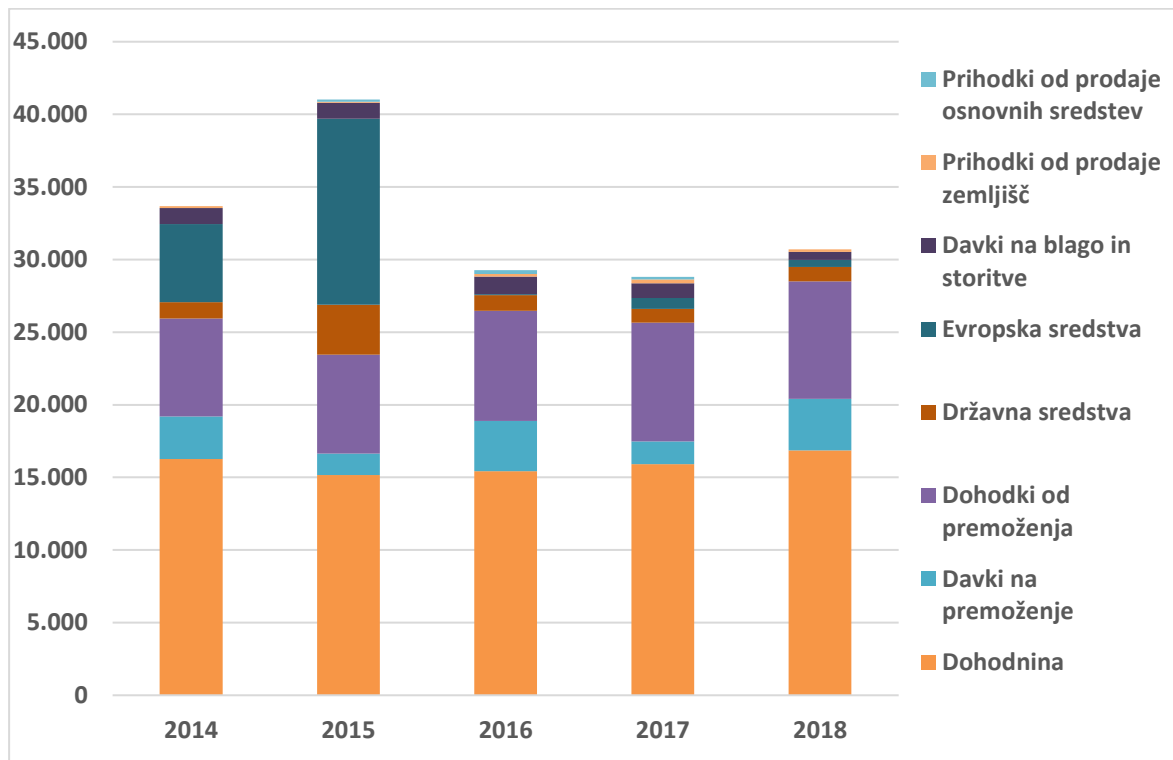
Prejete donacije v vseh letih predstavljajo v povprečju le 0,05 % vseh prihodkov. Najmanjši znesek prejetih donacij je bil v letu 2014, in sicer le 10.498 evrov, najvišji pa v letu 2018, ko je znašal 28.379 evrov. V letu 2015 je viden indeks rasti 93,6 %, leto zatem pride do manjšega upada. V letu 2017 se zvišajo donacije za 32,6 %, v letu 2018 pa za 46 %.

Transferni prihodki izstopajo v letu 2015, saj predstavljajo kar 35,2 % vseh prihodkov in so tudi v tem letu skoraj preseгли davčne. Evropska sredstva iz kohezijskega sklada, dodeljena občini v tem letu, so znašala 12.609.764 evrov in so bila porabljena v celoti za izgradnjo centralne čistilne naprave. Indeks rasti v letu 2015 znaša 169,3. Del sredstev (3.580.186 evrov) za izgradnjo centralne čistilne naprave je občina prejela že v letu 2014, zato so bili ti prihodki tudi v tem letu višji za razliko od leta 2016–2018. V zadnjih treh letih so transferni prihodki enakomerni brez odstopanj. Znašali so v povprečju le 3,7 % vseh prihodkov. Mestna občina Nova Gorica je v manjšem znesku prejela sredstva tudi s strani nekaterih evropskih institucij, največ v letu 2017, in sicer 610.920 evrov. Najmanj jih je prejela leta 2016, in sicer le 63.285 evrov, kar je veliko manj kot vsa druga leta. V letu 2015 so se prihodki iz te skupine zmanjšali, in sicer za 61,6 % glede na leto prej. Ti prihodki so se zmanjšali tudi leto zatem in so znašali 69,4 % manj kot leta 2015. Leta 2017 je vidna strma rast teh prihodkov, indeks je znašal 865,4 %. Razlog je sofinanciranje evropskih institucij pri

projektu za zmanjšanje onesnaževanja okolja, varstvo in upravljanje povodja reke Soče. V letu 2018 se ti prihodki ponovno zmanjšajo za 54,6 % glede na prejšnje leto.

V grafikonu 4 so predstavljeni prihodki Mestne občine Nova Gorica po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 4: Prihodki Mestne občine Nova Gorica po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica (2014–2018)

Pri Mestni občini Nova Gorica je pričakovano, kot tudi pri ostalih dveh občinah, da je v občinski proračun priteklo največ sredstev iz naslova dohodnine. Mestna občina Nova Gorica ima v lasti veliko stavb in drugih infrastruktur, zato so tudi dohodki od premoženja v vseh letih povečani. Vsako leto predstavljajo od 6,5 do 8 milijonov evrov, kar v povprečju predstavlja četrtnino vseh prihodkov. Iz naslova evropskih sredstev je občina prejela velik znesek sredstev v letih 2014 in 2015 zaradi že omenjenih investicij. Ostala leta je ta podskupina predstavljal le 2 % vseh prihodkov. Nekoliko povečana je bila podskupina državna sredstva leta 2015 in je znašala 3,4 milijona evrov. Davki na premoženje glede na velikost občine večjega prihodka ne predstavljajo, saj občani večinoma živijo v blokih in nimajo v lasti nepremičnin. Mestna občina Nova Gorica ni imela v nobenem letu interesa glede prodaje ali osnovnih sredstev ali zemljišč, zato ti podskupini ne predstavljata niti 1 % vseh prihodkov.

## 5.4 ODHODKI OBČINE VIPAVA

V tabeli 7 so prikazani odhodki za Občino Vipava v obdobju 2014–2018 po posameznih glavnih proračunskih kontih.

**Tabela 7: Odhodki Občine Vipava v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Skupaj odhodki</i>	8.763.745 (100 %)	8.284.546 (100 %)	4.077.669 (100 %)	4.865.838 (100 %)	5.498.925 (100 %)
<i>Tekoči odhodki</i>	1.328.499 (15,2 %)	1.334.986 (16,1 %)	1.199.341 (29,4 %)	1.351.342 (27,8 %)	1.487.032 (27 %)
<i>Tekoči transferi</i>	1.919.139 (21,9 %)	1.902.027 (23 %)	2.024.754 (49,7 %)	2.021.013 (41,5 %)	2.186.760 (39,8 %)
<i>Investicijski odhodki</i>	5.387.687 (61,5 %)	4.957.736 (59,8 %)	683.236 (16,8 %)	1.341.155 (27,6 %)	1.370.201 (27,9 %)
<i>Investicijski transferi</i>	128.420 (1,5 %)	89.767 (1,1 %)	170.338 (4,2 %)	152.328 (3,1 %)	454.923 (8,3 %)

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Vipava (2014–2018)

V tabeli 8 so predstavljeni izračunani indeksi odhodkov Občine Vipava za izbrano časovno obdobje. Indeksi so izračunani glede na prejšnje leto.

**Tabela 8: Izračun indeksov odhodkov Občine Vipava glede na prejšnje leto**

	<i>Indeks</i> 2015/2014	<i>Indeks</i> 2016/2015	<i>Indeks</i> 2017/2016	<i>Indeks</i> 2018/2017
<i>Skupaj odhodki</i>	94,5	49,2	119,3	113
<i>Tekoči odhodki</i>	100,5	89,8	112,7	110
<i>Tekoči transferi</i>	99,1	106,5	99,8	108,2
<i>Investicijski odhodki</i>	92	13,8	196,3	102,2
<i>Investicijski transferi</i>	69,9	189,8	89,4	298,7

Vir: lasten

Iz tabel 7 in 8 je razvidno, da skupaj odhodke razdelimo v štiri večje proračunske postavke: tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere. Iz tabele je mogoče videti, da skupni odhodki v letih 2014–2016 padajo, nato pa so v letih 2017 in 2018 nekoliko narasli. V letu 2014 so odhodki znašali največ, in sicer 8.763.745 evrov, v letu 2015 pa so se znižali za le 5,5 %. Večji padec skupnih odhodkov je viden v letu 2016, saj so se znižali za kar 50,8 % glede na leto 2015. V letu 2017 se je indeks rasti ponovno povečal in je znašal 119,3 %, v letu 2018 pa 113 % glede na prejšnje leto.

Tekoči odhodki, v katere uvrščamo plače zaposlenih, prispevke delodajalcev za socialno varnost, izdatke za blago in storitve, plačila obresti in rezerve, so od leta 2014 do 2018 imeli

umirjen trend rasti. Leta 2014 je imela občina 1.328.499 evrov tekočih odhodkov, leto zatem pa za 0,5 % več kot leta 2014. Leta 2016 so tekoči odhodki upadli za 10,2 % glede na prejšnje leto, vendar so to leto predstavljali največji delež glede na vsa leta. V letu 2017 je viden manjši dvig teh odhodkov, in sicer za 12,7 %. Tekoči odhodki so največ znašali v letu 2018, in sicer 1.487.032 evrov.

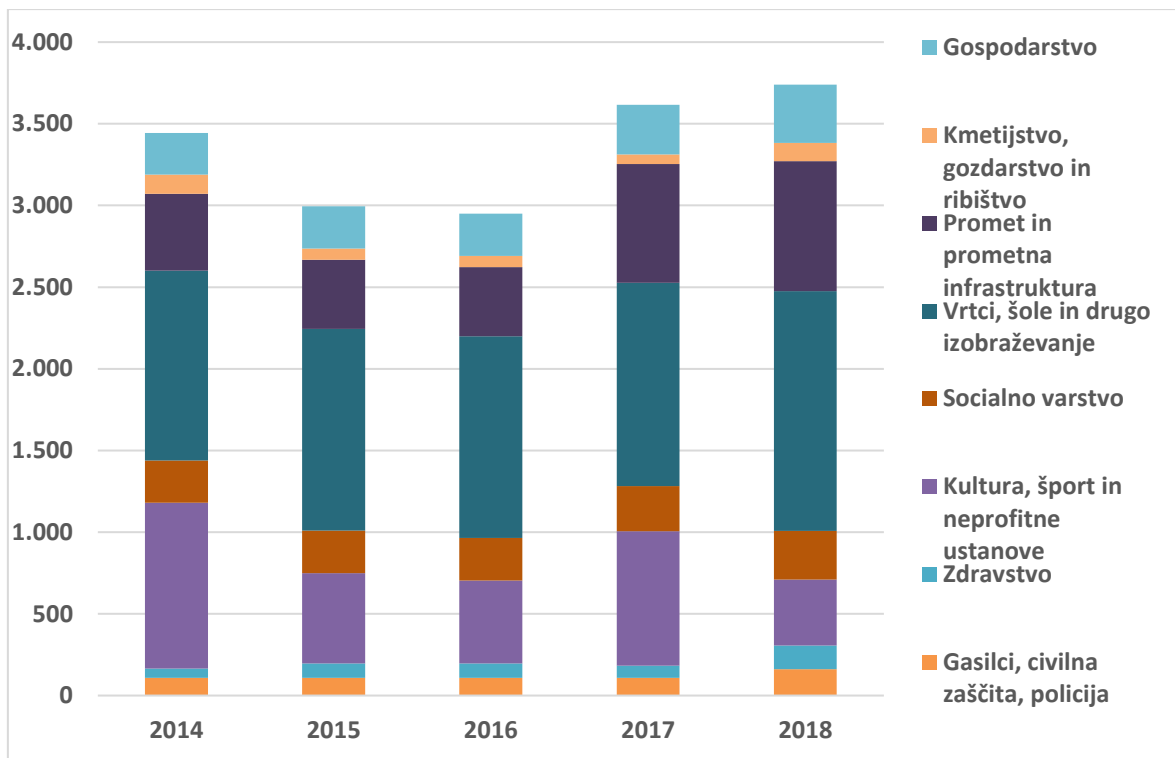
Prav tako so tudi tekoči transferi imeli umirjen indeks rasti. Pod to skupino uvrščamo subvencije, transfere posameznikom in gospodinjstvom, neprofitnim organizacijam, druge domače transfere in transfere v tujino. Višina teh odhodkov je skozi vsa leta enakomerna z manjšimi padci in dvigi. Leta 2014 so tekoči transferi znašali 1.919.139 evrov. V letu 2015 so se ti zmanjšali, vendar le za 0,9 % glede na leto prej. V letu 2016 so se ti ponovno dvignili za 6,5 % glede na leto 2015. V letu 2017 je ponovno prišlo do manjšega spusta in v letu 2018 dvig za 8,2 % glede na leto 2017.

Skupina investicijskih odhodkov je skozi vsa leta imela zelo različen trend rasti. Pod to skupino uvrščamo nakup osnovnih sredstev in gradnjo oziroma financiranje projektov. Investicijski odhodki so največ znašali v letu 2014, in sicer 5.387.687 evrov. Veliko so znašali tudi v letu 2015, vendar se je v tem letu pojavil manjši upad za 8 % v primerjavi s prejšnjim letom. Razlog za tako velike investicijske odhodke v letih 2014 in 2015 je gradnja že omenjenega Lanthierijevega dvorca. V letu 2016 so se ti odhodki močno zmanjšali za 86,2 % glede na leto 2015. V tem letu ni bilo večjih novih projektov, zato takšen padec. V letu 2017 je sledila rast te skupine odhodkov, v letu 2018 pa enakomerna višina teh odhodkov kot leto prej.

Investicijski transferi predstavljajo najmanjšo proračunsko postavko odhodkov, v katere vključujemo investicijske transfere pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski porabniki, ter investicijske transfere proračunskim porabnikom. Leta 2014 je Občina Vipava porabila 128.420 evrov iz naslova investicijskih transferov, kar predstavlja 1,5 % vseh odhodkov. V letu 2015 so se ti transferi še zmanjšali, in sicer za 30,1 % glede na predhodno leto. To leto je tudi občina porabila najmanj sredstev iz naslova te proračunske postavke. Odhodki se nekoliko dvignejo v letu 2016, v katerem znaša indeks rasti 89,8. Padec transferov se pojavi ponovno v letu 2017, vendar samo za 18.010 evrov. Med vsemi leti najbolj izstopa leto 2018, v katerem je mogoče videti strmo rast odhodkov, in sicer so se povečali za 198,7 % glede na leto 2017. V tem letu so investicijski transferi bili najvišji izmed vseh let.

V grafikonu 5 so predstavljeni odhodki Občine Vipava po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 5: Odhodki Občine Vipava po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Občine Vipava (2014–2018)

Občina Vipava je v vseh letih največ sredstev namenila za šolstvo, saj polovico občinskega proračuna okvirno obsega prav ta skupina. Poleg šolstva je občina največ sredstev namenila tudi za popravilo in novogradnjo občinskih cest. V letih 2017 in 2018 je občina namenila nekoliko več te podskupine sredstev kot preostala prva leta. Poleg cest je velik delež sredstev namenila za kulturo, šport in neprofitne ustanove. Polovica teh sredstev se nameni za sofinanciranje športnih društev, vzdrževanje, novogradnjo športnih objektov in nakup opreme, druga polovica pa za kulturne programe. Sem se uvrščajo knjižničarstvo, opera, muzej Lanthieri. Sredstva iz naslova gospodarstvo so vsako leto sorazmerno enaka, brez odstopanj. Največ sredstev se iz tega naslova nameni za razne pomoči malim podjetnikom in za sofinanciranje razvojne agencije ROD. Najmanj sredstev je občina porabila za zdravstvo, saj je v Občini Vipava prisotna le ena zdravstvena ustanova, brez večjih zdravstvenih centrov. Poleg zdravstva je najmanj sredstev namenjenih tudi za kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo. Na območju Vipave je prisotnih veliko število kmetov in gozdarjev, saj je kmetijstvo glavna dejavnost na območju Vipave. Na podlagi tega bi morala občina za spodbujanje in pospeševanje kmetijstva nameniti veliko več sredstev, saj ta panoga posledično pripomore tudi k večjemu turizmu.

## 5.5 ODHODKI OBČINE AJDOVŠČINA

V tabeli 9 so prikazani občinski odhodki Občine Ajdovščina glede na izbrana leta in proračunske postavke.

**Tabela 9: Odhodki Občine Ajdovščina v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Skupaj odhodki</i>	17.657.721 (100 %)	17.747.226 (100 %)	20.298.996 (100 %)	15.730.056 (100 %)	23.600.293 (100 %)
<i>Tekoči odhodki</i>	3.573.533 (20,2 %)	3.511.758 (19,8 %)	3.894.346 (19,2 %)	3.933.773 (25 %)	4.556.619 (19,3 %)
<i>Tekoči transferi</i>	6.585.224 (37,3 %)	6.700.038 (37,8 %)	7.684.195 (37,9 %)	7.956.881 (50,6 %)	8.669.258 (36,7 %)
<i>Investicijski odhodki</i>	7.228.815 (40,9 %)	7.302.494 (41,2 %)	8.064.079 (39,7 %)	3.490.774 (22,2 %)	9.885.474 (41,9 %)
<i>Investicijski transferi</i>	270.149 (1,5 %)	232.936 (1,3 %)	656.376 (3,2 %)	348.627 (2,2 %)	488.943 (2,1 %)

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina (2014–2018)

V tabeli 10 so podani tudi izračunani indeksi odhodkov Občine Ajdovščina glede na prejšnje leto.

**Tabela 10: Izračun indeksov odhodkov Občine Ajdovščina glede na prejšnje leto**

	<i>Indeks</i> 2015/2014	<i>Indeks</i> 2016/2015	<i>Indeks</i> 2017/2016	<i>Indeks</i> 2018/2017
<i>Skupaj odhodki</i>	100,5	114,4	77,5	150
<i>Tekoči odhodki</i>	98,3	110,9	101	115,8
<i>Tekoči transferi</i>	101,7	114,7	103,6	109
<i>Investicijski odhodki</i>	101	110,4	43,3	283,2
<i>Investicijski transferi</i>	86,2	281,8	53,1	140,3

Vir: lasten

Iz tabel 9 in 10 je vidna rast skupnih odhodkov v letih 2014, 2015 in 2016. V prvem letu je znesek odhodkov znašal 17.657.721 evrov. Leto zatem so skupni odhodki narasli, ampak le za 0,5 % glede na leto prej. V letu 2016 indeks rasti znaša 14,4 %. Prvi padec skupnih odhodkov se pojavi v letu 2017 za 22,5 % glede na leto prej. V tem letu so tudi odhodki znašali največ izmed vseh let. V letu 2018 indeks rasti ponovno naraste, in sicer za 50 % glede na leto prej. V tem letu so znašali skupni odhodki največ, to je 23.600.293 evrov.

Pri tekočih odhodkih je skozi vsa leta mogoče videti trend naraščanja odhodkov, z manjšo izjemo v letu 2015, ko se odhodki zmanjšajo za 1,7 % glede na prejšnje leto. V letu 2016 se

povečajo za 10,9 % glede na leto 2015, v letu 2017 se pojavi manjše povečanje odhodkov, in sicer le za 1 % glede na leto prej. V letu 2018 so ti odhodki znašali 4.556.619 evrov, kar je največ izmed vseh let. To leto so se tudi povečali za 15,8 %.

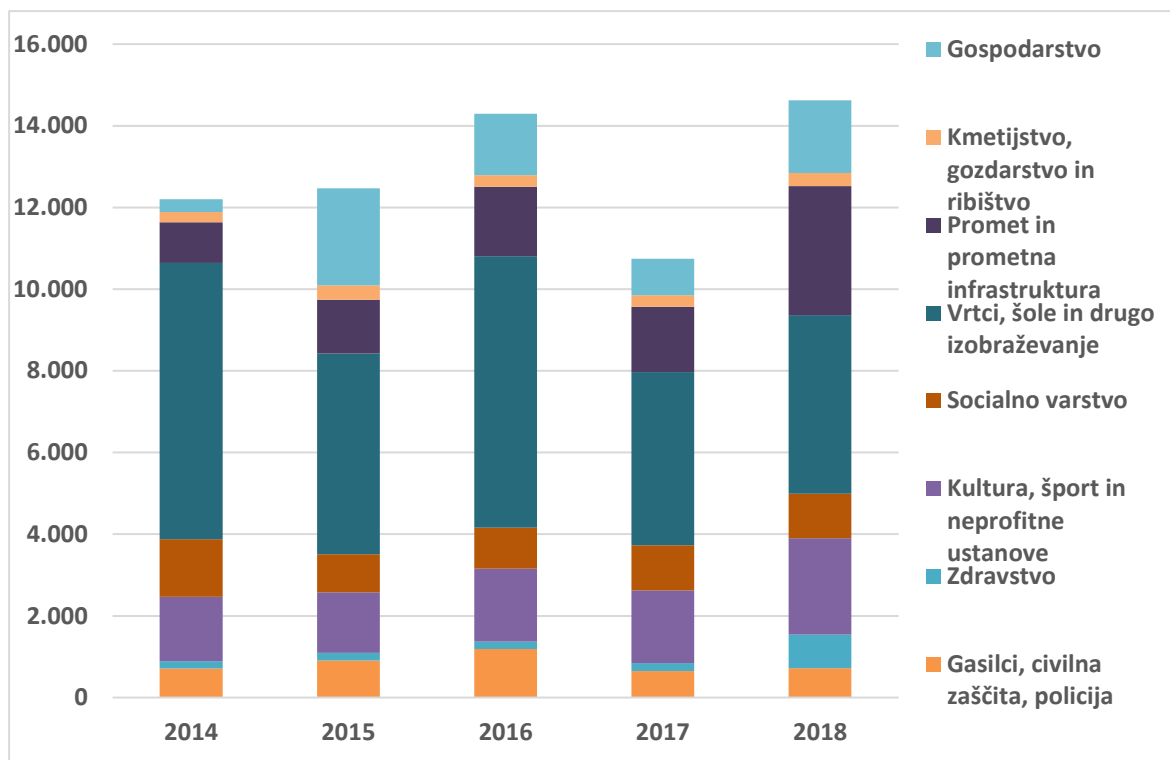
Tekoči transferi predstavljajo drugo največjo skupino odhodkov, z izjemo v letu 2017, ko so predstavljali največji delež skupnih odhodkov. Pri tekočih transferih je viden pozitiven trend naraščanja skozi vsa leta. Najmanj so znašali leta 2014 v velikosti 6.585.224 evrov, največ pa leta 2018 v znesku 8.669.258 evrov. V letu 2015 so se ti odhodki malenkost povečali. V letu 2016 sledi malo večja rast le-teh, in sicer za 14,7 % glede na leto prej, v letu 2017 za 3,6 % glede na leto 2016. V letu 2018 je vidna ponovna rast, vendar le za 9 % glede na leto prej.

Investicijski odhodki so skozi vsa leta predstavljali največji delež vseh odhodkov, razen leta 2017, ko ni bilo večjih investicij. Vsa druga leta so bile realizirane investicije, kot so gradnja novega vrtca, urejanje mestnega središča, obnova srednje in osnovne šole, gradnja glasbene šole idr. Tudi pri investicijskih odhodkih je viden trend naraščanja, razen v letu 2017, ko je opažen strm upad te skupine odhodkov. Leta 2014 so ti predstavljali 40,9 %. V letu 2015 so se ti odhodki malenkost zvišali in so predstavljali 41,2 % vseh odhodkov. V letu 2016 se je delež investicijskih odhodkov zmanjšal in je predstavljal le 39,7 %. V letu 2017 je viden strm upad teh odhodkov, za kar 56,7 % glede na leto 2016. V letu 2018 indeks ponovno strmo naraste in se dvigne za 40,3 % glede na prejšnje leto.

Investicijski transferi ne predstavljajo velikega deleža pri vseh odhodkih. V letu 2014 je ta delež znašal le 1,5 %. V letu 2015 se je ta skupina odhodkov malenkost zmanjšala, za le 13,8 %. Izstopa leto 2016 s strmo rastjo. V tem letu so se ti odhodki povečali za 181,8 %, vendar so še vedno znašali le 3,2 % vseh odhodkov. V letu 2017 ti upadejo za 46,9 % glede na leto prej in v letu 2018 ponovno narastejo za 40,3 %.

V grafikonu 6 so predstavljeni odhodki Občine Ajdovščina po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 6: Odhodki Občine Ajdovščina po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina (2014–2018)

Kot lahko razberemo iz grafikona 6, je Občina Ajdovščina največ sredstev namenila za šolstvo. Največji znesek teh sredstev je znašal v letih 2014 in 2016, in sicer približno 6,5 milijona evrov. V vseh letih je najmanj sredstev namenila za zdravstvo, z nekoliko večjem deležem v letu 2018 zaradi rekonstrukcije Zdravstvenega doma Ajdovščina. Drugi največji delež sredstev je občina namenila za kulturo in šport, razen v letu 2018, ko je namenila več sredstev za prometno infrastrukturo. V letu 2018 je občina namenila več sredstev za vzdrževanje lokalnih cest in ureditev Kastre – 1. faza. Sredstva, namenjena gasilcem, civilni zaščiti in policiji, se skozi leta gibljejo enakomerno s sredstvi za socialno varstvo, brez posebnih odstopanj. Tudi Občina Ajdovščina glede na razvitost in število kmetov, nameni za kmetijstvo in gozdarstvo majhen delež sredstev. Glede na izbrane podskupine občina za kmetijstvo in gozdarstvo nameni drugi najmanjši znesek sredstev. Podskupina gospodarstvo predstavlja največji delež odhodkov v letu 2015 prav zaradi celovite ureditve Vipavskega Križa, za katerega se je namenilo približno 1,8 milijona evrov.

## 5.6 ODHODKI MESTNE OBČINE NOVA GORICA

V tabeli 11 so prikazani vsi odhodki Mestne občine Nova Gorica po posameznih izbranih letih. V tabeli 12 pa so poleg naštetega predstavljeni še indeksi odhodkov glede na prejšnje leto.



**Tabela 11: Odhodki Mestne občine Nova Gorica v obdobju 2014–2018 (v EUR in v %)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Skupaj odhodki</i>	42.491.339 (100 %)	45.188.882 (100 %)	28.758.826 (100 %)	29.553.779 (100 %)	32.605.832 (100 %)
<i>Tekoči odhodki</i>	11.943.690 (28,1 %)	8.719.832 (19,3 %)	9.181.765 (31,9 %)	9.343.430 (31,6 %)	9.385.951 (28,8 %)
<i>Tekoči transferi</i>	12.671.355 (29,8 %)	12.022.163 (26,6 %)	12.588.626 (43,8 %)	13.073.541 (44,2 %)	13.623.172 (41,8 %)
<i>Investicijski odhodki</i>	16.453.877 (38,7 %)	23.552.205 (52,1 %)	6.099.683 (21,2 %)	5.872.228 (19,9 %)	8.344.274 (25,6 %)
<i>Investicijski transferi</i>	1.422.417 (3,4 %)	894.683 (2 %)	888.752 (3,1 %)	1.264.580 (4,3 %)	1.252.434 (3,8 %)

Vir: Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica (2014–2018)

V tabeli 12 so prikazani izračunani indeksi odhodkov Mestne občine Nova Gorica glede na prejšnje leto.

**Tabela 12: Izračun indeksov odhodkov Mestne občine Nova Gorica glede na prejšnje leto**

	<i>Indeks</i> <i>2015/2014</i>	<i>Indeks</i> <i>2016/2015</i>	<i>Indeks</i> <i>2017/2016</i>	<i>Indeks</i> <i>2018/2017</i>
<i>Skupaj odhodki</i>	106,4	63,64	102,8	110,3
<i>Tekoči odhodki</i>	73	105,3	101,8	100,5
<i>Tekoči transferi</i>	94,9	104,7	104,9	104,2
<i>Investicijski odhodki</i>	143,1	25,9	96,3	142,1
<i>Investicijski transferi</i>	62,9	99,3	142,3	99

Vir: lasten

Iz tabele 11 je razvidno, da je Mestna občina Nova Gorica imela v letih 2014 in 2015 krepko več odhodkov kot v preostalih treh letih. V letu 2014 so skupni odhodki znašali 42.491.339 evrov, v letu 2016 pa nekoliko več, in sicer 45.188.882 evrov. V letu 2016 je viden močan upad odhodkov, kar za 36,4 % glede na prejšnje leto. V letu 2017 so skupni odhodki bili malenkost višji in so znašali 29.553.779 evrov. V letu 2018 se zgodi ponovna rast in to za 10,3 % glede na leto prej.

Tekoči odhodki so največ znašali prvo leto, leta 2014, in sicer 11.943.690 evrov. Edini upad teh odhodkov je leta 2015 za 27 %. V letu 2016 je ponovna manjša rast le-teh za 5,3 %. To leto so tudi predstavljali največji delež pri vseh odhodkih. Do leta 2018 tekoči odhodki rastejo, v letu 2017 za 1,8 %, v letu 2018 pa za le 0,5 % glede na prejšnje leto.

Tekoči transferi imajo sorazmerno miren indeks rasti. V letu 2015 pride do manjšega upada te skupine odhodkov za 5,1 %. Nato od leta 2016 do 2018 rastejo, v teh treh letih tudi tekoči

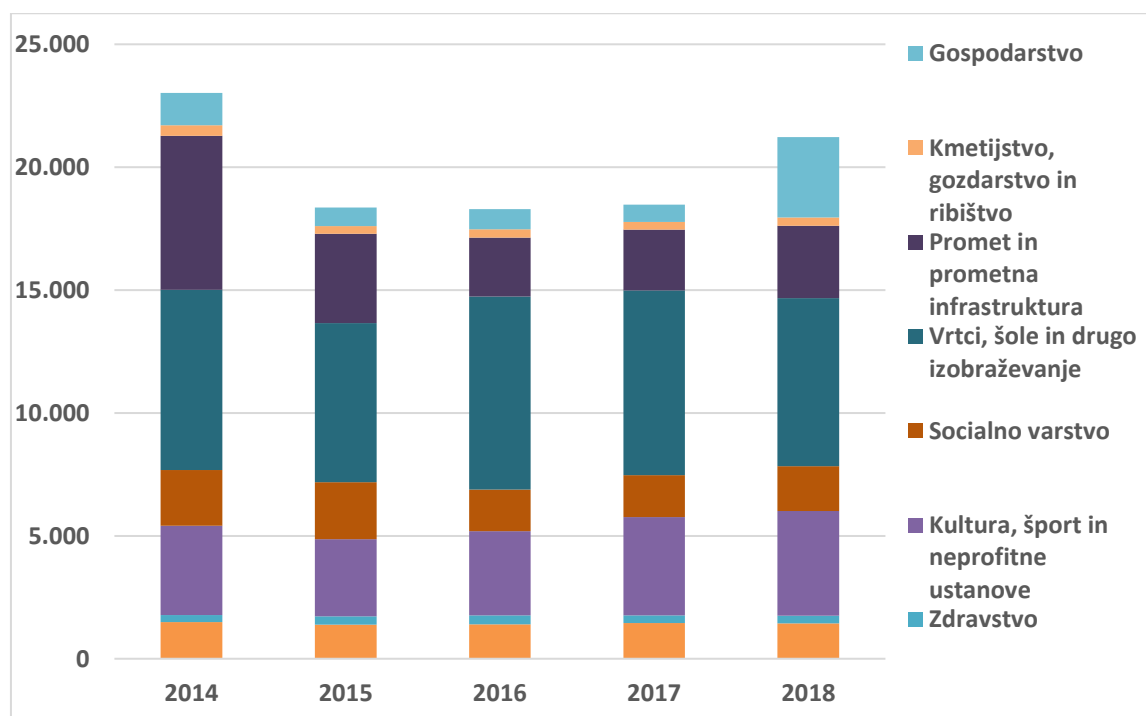
transferi predstavljajo največji delež skupnih odhodkov. V letu 2016 so ti odhodki narasli za 4,7 %, v letu 2017 za 3,9 % in v letu 2018 4,2 % glede na prejšnje leto.

Investicijski odhodki imajo zelo razburkan indeks rasti, pri katerih v največji meri izstopata leti 2014 in 2015. V letu 2014 je občina imela 16.453.877 evrov investicijskih odhodkov, kar predstavlja 38,7 % vseh odhodkov, v letu 2015 pa še več, in sicer 23.552.205 evrov, kar predstavlja več kot 50 % vseh odhodkov. Razlog za tako izstopanje teh dveh let je v realizaciji že omenjenih večjih investicij. V letu 2016 pride do strmega padca teh sredstev, kar za 74,1 % manj kot leto prej. V letu 2017 pride ponovno do negativne stopnje rasti, saj ti odhodki padejo za 3,7 % glede na leto prej. V letu 2018 se ponovi pozitiven indeks rasti, ki znaša 42,1.

Tudi pri Mestni občini Nova Gorica investicijski transferi ne predstavljajo velikega deleža vseh odhodkov. V letih 2014, 2017 in 2018 je v povprečju znesek teh odhodkov znašal 1,3 milijona evrov. V letu 2015 je večji upad teh sredstev za 37,1 %, v letu 2016 pa še manjši upad, za le 0,7 % glede na prejšnje leto. V letu 2017 investicijski transferi ponovno narasejo za 42,3 % in so znašali 1.264.580 evrov. V letu 2018 se dvignejo še za malenkost in so znašali največ v vseh letih.

V grafikonu 7 so predstavljeni odhodki Mestne občine Nova Gorica po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 7: Odhodki Mestne občine Nova Gorica po izbranih podskupinah v obdobju 2014–2018 (v tisoč EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica (2014–2018)

Iz grafikona 7 je razvidno, da je Mestna občina Nova Gorica namenila najmanj sredstev za zdravstvo ter kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo. Čeprav ima Nova Gorica splošno bolnišnico, ki se financira s strani države, ima občina še vedno več zdravstvenih domov kot Ajdovščina. Na podlagi tega lahko sklepamo, da občina slabo vzdržuje zdravstvene domove. Občina je letno v povprečju namenila dva milijona evrov za socialno varstvo, izmed katerih se nameni največ sredstev za varstvo starejših in socialno ogroženih. Sredstva za gasilce, civilno zaščito in policijo so bila vsako leto sorazmerno enaka, brez padcev ali dvigov. Nekoliko več sredstev kot vsa druga leta je občina v letu 2018 namenila za gospodarske posle, in sicer za nakup poslovne cone v Kromberku. Viden je strm dvig odhodkov v letu 2014 za promet in prometno infrastrukturo. Razlog za trimilijonski dvig sredstev v primerjavi z drugimi leti je začetek obnove mestnega jedra v Novi Gorici. Tudi Mestna občina Nova Gorica je, kot ostali dve občini, največji delež odhodkov namenila prav za šolstvo, v povprečju sedem milijonov evrov vsako leto. Takoj za sredstvi, namenjenimi za šolstvo, so sredstva, namenjena za spodbujanje kulture in športa. Ta se skozi leta gibljejo enakomerno.

## 5.7 PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ/PRESEŽEK IZBRANIH OBČIN

Proračunski presežek nastane, kadar ima občina v proračunskem letu več prihodkov kot odhodkov, proračunski primanjkljaj pa nastane obratno, kadar je več odhodkov kot prihodkov. V tabeli 13 je prikazano poslovanje izbranih občin v obdobju 2014–2018.

**Tabela 13: Proračunski primanjkljaj/presežek izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Občina Vipava</i>	780.826	796.332	1.110.935	271.601	260.732
<i>Občina Ajdovščina</i>	-1.303.431	-1.345.889	-1.930.747	852.784	-5.054.615
<i>Občina NG</i>	-8.372.057	-242.659	1.387.634	12.776	-992.267

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Vipava, Občine Ajdovščina in Mestne občine Nova Gorica (2014–2018)

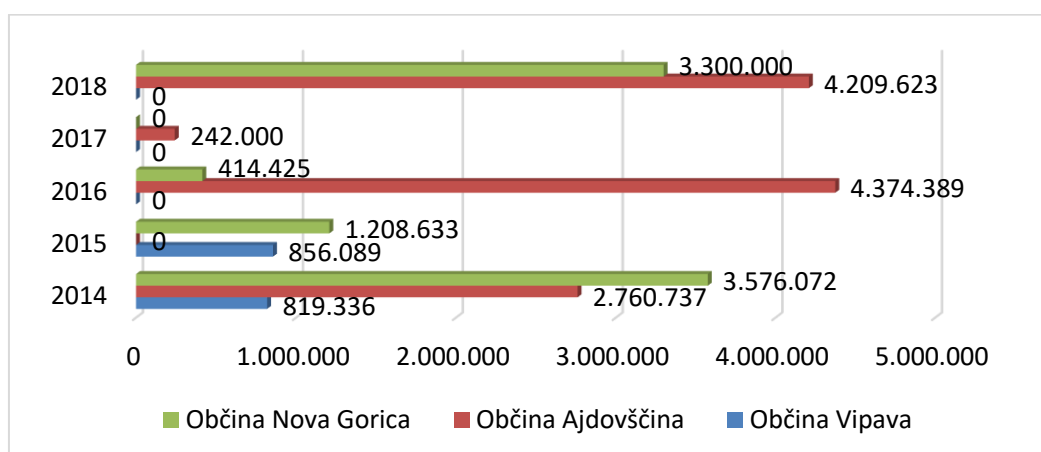
Iz tabele 13 je razvidno, da v vseh letih Občina Vipava ni zabeležila proračunskega primanjkljaja, vedno je imela presežek. Občina Ajdovščina je imela, razen v letu 2017, vedno primanjkljaj, prav tako tudi Mestna občina Nova Gorica, razen v letih 2016 in 2017. Občina Vipava je imela največji presežek v letu 2016, in sicer 1.110.935 evrov. Občina Ajdovščina je v letih 2014 in 2015 imela enakomeren primanjkljaj, nekoliko večji pa v letu 2016. V letu 2017 se zgodi, da ima Občina Ajdovščina presežek. V letu 2018 je glede na prejšnja leta konkretna rast primanjkljaja, glavni razlog je začetek obnove mestnega jedra v Ajdovščini. Občina Nova Gorica je v letu 2014 beležila velik proračunski primanjkljaj, ki je znašal 8.372.057 evrov. Razlog za tak primanjkljaj so že omenjene investicije. V letu 2015 se je

glede na prejšnje leto ta primanjkljaj konkretno zmanjšal. V letu 2016 je Mestni občini Nova Gorica uspelo poslovati s presežkom. Prav tako tudi v letu 2017, vendar samo z 12.776 evri presežka, kar za mestno občino ni veliko, zato lahko rečemo, da so bili na meji s primanjkljajem. V letu 2018 ponovno beležimo proračunski primanjkljaj v višini 992.267 evrov. V Občini Ajdovščina se je višina skupnih prihodkov vseh pet let gibala enakomerno. Proračunski primanjkljaj je v občini nastajal v vseh letih razen v letu 2017, prav zaradi že omenjenih izvedenih projektov. Občina je za projekte dobila tudi evropska sredstva, vendar ne dovolj za pokritje celotnih stroškov projektov, posledično je prišlo tudi do zadolževanja. V letu 2019 je Občina Ajdovščina poslovala z nekoliko večjim primanjkljajem zaradi povečanja transferov posameznikom in večjim gospodinjstvom. Podobna struktura se pojavi tudi pri Mestni občini Nova Gorica, pri kateri se proračunski primanjkljaji pojavijo prav zaradi investicij. Po drugi strani pa je Občina Vipava v vseh letih beležila proračunski presežek, kar pomeni, da ni izvajala večjih investicij, bolj natančno od leta 2016–2018. Zanimivo je dejstvo, da je imela Občina Vipava v letih 2014 in 2015 še vedno presežek, čeprav so se v teh dveh letih izvajali projekti gradnje kanalizacije ter obnova gospodarskega dela Lanthierijevega dvorca in na podlagi tega so bili investicijski odhodki visoki.

## 5.8 ZADOLŽEVANJE IZBRANIH OBČIN

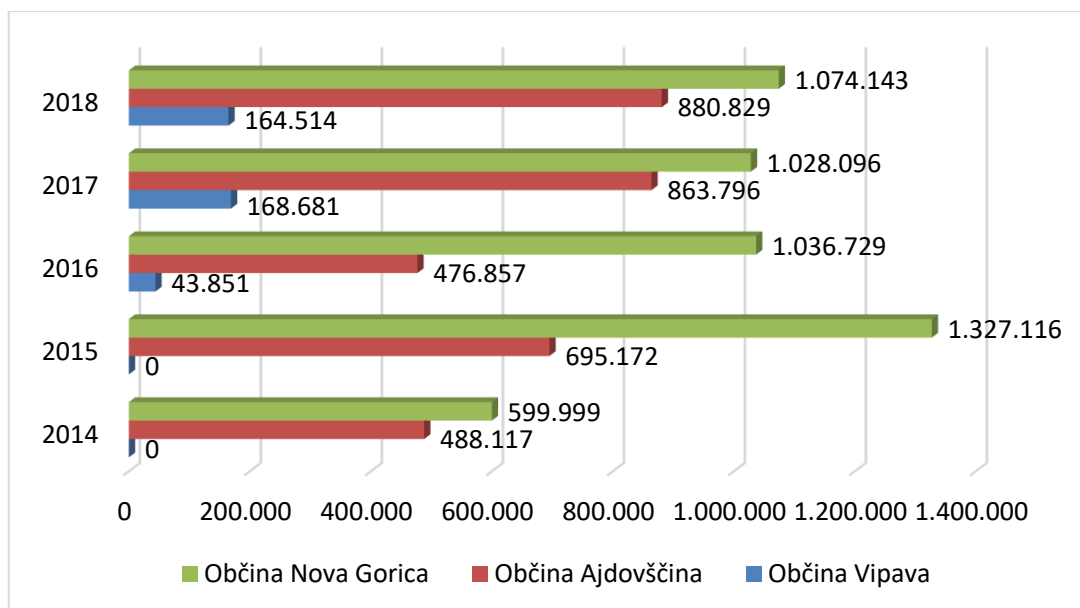
Zadolževanje posameznih občin največkrat v praksi nastane zaradi pomanjkanja sredstev za nove investicije. Občine se lahko zadolžijo doma ali v tujini, v praksi se največkrat doma. Občine se morajo premišljeno zadolževati, da ne zaidejo v prevelike dolgove. V grafikonih 8 in 9 je tako prikazano zadolževanje in odplačevanje dolga izbranih občin v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 8: Zadolževanje izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Občine Vipava, Občine Ajdovščina in Občine Nova Gorica (2014–2018)

**Grafikon 9: Odplačilo dolga izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR)**



Vir: Zaključni račun proračuna Občine Vipava, Občine Ajdovščina in Občine Nova Gorica (2014-2018)

Iz grafikona 8 je razvidno, da se je Občina Vipava zadolžila v prvih dveh letih, letu 2014 in 2015, v zadnjih treh pa ne. Občina se je zadolžila za najvišjo vsoto leta 2015 za 856.089 evrov, leta 2014 pa nekoliko manj. Razlog za njeno zadolževanje v teh dveh letih, kot že omenjeno, je obnova gospodarskega dela Lanthierijevega dvorca in projekta Varovanje porečja Vipave oziroma gradnje kanalizacije. Za prvi projekt se je občina zadolžila pri Slovenskem regionalnem razvojnem skladu v višini 127.810 evrov, za drugi projekt pa pri Eko skladu. Dvorec danes služi kot prostor za fakulteto in je kulturna dediščina. V letih 2016, 2017 in 2018 se Občina Vipava ni zadolžila, saj ni bilo večjih projektov, vendar pa so se izvajali manjši, kot so ureditev regionalne ceste skozi Vipavo, postavitve turistične signalizacije po planoti Nanos, preplastitev atletske steze s tartanom na vojaškem stadionu, gradnja vinogradniškega muzeja v Lanthierijevem dvorcu. Poleg naštetega se del sredstev vsakoletno vložijo v postavljanje oziroma vzdrževanje kanalizacij. Razvidno je tudi vsakoletno odplačevanje dolga s strani občine.

Prav tako je iz omenjenega grafa videno zadolževanje Občine Ajdovščina. Ta se je zadolževala vsa izbrana leta, z izjemo leta 2015. Vsa leta se je občina zadolževala pri domačih poslovnih bankah, v letih 2016 in 2018 pa v manjšem znesku tudi pri drugih domačih nerazkritih kreditodajalcih. Največ se je občina zadolžila leta 2016, in sicer za 4.374.389 evrov, v letu 2018 pa nekoliko manj. Projekti, zaradi katerih se je občina zadolžila, so dokončanje prenove Osnovne šole Danila Lokarja, rekonstrukcija otroškega vrtca na Colu, ureditev mrliških vežic v več naseljih, vsakoletno urejanje prometne infrastrukture. V letu 2018 se je občina zadolžila predvsem zaradi novih investicij v stanovanja, otroški vrtci,

začetek obnove mestnega jedra Ajdovščine in drugih manjših projektov. V letu 2014 se je zadolžila za 2.760.737 evrov iz državnega proračuna. Najmanjša zadolžitev v letu 2017 pa je znašala samo 0,242 milijona evrov. V letu 2014 se je izvajala začetna faza izgradnje nove osnovne šole. Občina Ajdovščina prav tako vsako leto odplačuje malo dolga, da ne zabrede v prevelike dolgove, čeprav se dolg iz leta v leto krepko povečuje.

Kot je prikazano v grafikonu 8, se je tudi Mestna občina Nova Gorica zadolžila vsako izbrano leto, razen v letu 2017. Prav tako kot Občina Ajdovščina se je Mestna občina Nova Gorica zadolževala pri različnih domačih poslovnih bankah, z manjšimi zadolžitvami pri drugih kreditodajalcih. Največ se je občina zadolžila leta 2014 za 3.576.072 evrov za normalno izvrševanje proračuna in leta 2018 za 3,3 milijona evrov. Glede na dolg v letih 2014 in 2018 dolga v letih 2015 in 2016 nista visoka. V letu 2015 je dolg znašal 1.208.633 evrov in še ta je nastal ob koncu leta za zaključevanje projekta izgradnje centralne čistilne naprave, samo za delež sofinanciranja s strani EU. V letu 2016 pa še manj, in sicer le 414.425 evrov za izvrševanje tekočih stvari za povratna, brezobrestna sredstva s strani države. V letu 2017 se občina ni nič zadolžila, v letu 2018 pa se je za že omenjeni znesek zadolžila pri banki Intesa Sanpaolo. Tudi Mestna občina Nova Gorica je v vseh letih odplačala sorazmeren del dolga, največ v letu 2015, najmanj pa v letu 2014.

## 5.9 POVPREČJE SLOVENSКИH OBČIN

Poleg že analiziranih prihodkov, odhodkov in zadolževanja izbranih goriških občin smo v tabeli 14 prikazali tudi povprečje prihodkov, odhodkov in zadolževanja vseh slovenskih občin v obdobju 2014–2018.

**Tabela 14: Povprečje prihodkov, odhodkov in zadolževanja slovenskih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Skupaj prihodki</i>	10.448.162	10.501.774	8.970.436	9.323.864	10.162.448
<i>Skupaj odhodki</i>	10.832.624	10.364.151	8.735.264	9.198.742	10.367.949
<i>Zadolževanje</i>	630.860	352.788	342.484	403.041	468.211

Vir: lasten

Tabela 14 izkazuje padec povprečja prihodkov in odhodkov vseh slovenskih občin v letih 2016 in 2017 in v letu 2018 ponovno rast le-teh. Leta 2015 je bilo povprečje prihodkov najvišje, v letu 2016 pa najnižje. Prav tako se zgodi pri odhodkih. Občine so se v povprečju največ zadolževale leta 2014. V letih 2017 in 2018 se pokaže ponovna rast povprečja.

Občina Vipava, kot najmanjša občina, je imela skupne prihodke vsako leto pod slovenskim povprečjem. Najbolj se je povprečju približala v letih 2014 in 2015 zaradi projektov izgradnje kanalizacije in obnove rezidenčnega poslopja Lanthieri. V zadnjih treh letih je imela za približno 100 % manjše prihodke, kot je slovensko povprečje. Situacija je razumljiva, saj Vipava spada med manjše občine. Izračunano povprečje prihodkov in odhodkov je višje zaradi večjih oziroma mestnih občin. Občina Ajdovščina, v našem primeru druga največja, je imela prihodke vsako leto nad povprečjem. Vsako leto je prejela približno šest milijonov evrov več, kot je bilo povprečje. Izstopa leto 2016, ko je izračunano slovensko povprečje znašalo najmanj, pri Občini Ajdovščina skupni prihodki pa največ. Razlog za to povečanje so nekoliko višji transferni prihodki. Mestna občina Nova Gorica je dokaz dviga povprečja prihodkov, saj je kot največja in mestna občina vsako leto imela prihodke krepko višje kot slovensko povprečje. Leta 2014 je imela Mestna občina Nova Gorica za 23.671.120 evrov več prihodkov kot slovensko povprečje. Prav tako se zgodi v letu 2015, ko je imela občina za 35.112.907 evrov več. V obeh primerih so za presežek krivi večji transferni prihodki. Preostala tri leta je Mestna občina Nova Gorica prav tako krepko nad povprečjem, vendar v nekoliko manjših zneskih.

Občina Vipava je imela podobno strukturo tudi pri odhodkih. Vsa leta so bili odhodki pod slovenskim povprečjem, z odstopanjem v letih 2014 in 2015, ko so se najbolj približali povprečju. Prav tako kot tudi povprečje odhodkov so se ti pri Občini Vipava znižali v letu 2016 in nato ponovno sorazmerno zrasli v letih 2017 in 2018. Občina Ajdovščina tudi pri odhodkih vsa leta presegla slovensko povprečje, vendar nekoliko več kot pri prihodkih. Tudi pri odhodkih občina izstopa v letih 2016 in 2018, ko odhodki presegajo povprečje za 11.563.732 in 13.232.344 evrov. Enako povprečju je strukturo odhodkov imela Mestna občina Nova Gorica z najvišjimi odhodki v letih 2014 in 2015, v letu 2016 je padec, nato pa do leta 2018 ponovna rast. Izstopata prav leti 2014 in 2015, ko je občina imela odhodkov za 4,2- in 4,5-krat več, kot je znašalo povprečje. Razlog so izpeljani projekti izgradnje centralne čistilne naprave in izgradnja posoškega razvojnega centra.

Občina Vipava se je kot najmanj zadolžena zadolžila v letih 2014 in 2015, in sicer za nekoliko več, kot je povprečje. Zadnja tri leta se občina sploh ni zadolžila. Pri občini Ajdovščina izstopajo leta 2014, 2016 in 2018, ko se je ta zadolžila krepko nad povprečjem. Leta 2014 je zadolžitev znašala 2.129.877 evrov več kot povprečje. V letih 2016 in 2018 je ta zadolžitev znašala največ, tudi največ glede na izbrane goriške občine. Leta 2016 je zadolžitev znašala 4.031.905 evrov in leta 2018 3.741.412 evrov nad povprečjem. Mestna občina Nova Gorica se je tako kot Občina Ajdovščina v letih 2014 in 2018 zadolžila krepko nad povprečjem. V letu 2015 se je Mestna občina Nova Gorica zadolžila za 855.845 evrov nad povprečjem, kar ni pretirano veliko. V letu 2016 se je občina zadolžila le za približno 70.000 evrov nad povprečjem, kar je izmed vseh treh občin najmanjša zadolžitev.

## **6 PRIMERJANJE PRIHODKOV, ODHODKOV, ZADOLŽEVANJA IN KAZALNIKOV USPEŠNOSTI IZBRANIH OBČIN V OBDOBJU 2014–2018**

Na podlagi analiziranih tabel 1, 3 in 5 je ugotovljeno, da so skupni prihodki občin naraščali glede na njihovo velikost. Mestna občina Nova Gorica je v vseh letih prejela največ prihodkov, sledila je Občina Ajdovščina in kot zadnja Občina Vipava. Taka razvrstitev je bila tudi pričakovana. Občina Vipava je največ prihodkov prejela leta 2014, Ajdovščina leta 2018 in Nova Gorica leta 2015. Pri Občini Vipava je največje število prihodkov znašalo nekoliko manj kot osem milijonov evrov, pri Občini Ajdovščina pa 18,5 milijona evrov, kar je še enkrat toliko kot pri Občini Vipava. Nova Gorica je največ prejela 45,5 milijona evrov, kar je skoraj trikrat več kot Ajdovščina.

Občine so v vseh letih največji delež vseh prihodkov imele davčne, kar je razumljivo, saj največji delež davčnih prihodkov predstavlja dohodnina, ki je odvisna od števila prebivalcev. Pri občinah Nova Gorica in Ajdovščina je to lažje videti zaradi velikosti in posledično večjega števila prebivalcev. Občini Vipava so v povprečju vseh let davčni prihodka predstavljali 62,5 % vseh prihodkov, pri Občini Ajdovščina 70,5 % in pri Mestni občini Nova Gorica najmanj, in sicer 58,8 %. Glede na to, da je občina Nova Gorica mestna občina, je bilo pričakovati največji delež davčnih prihodkov, vendar je od vseh treh občin v povprečju prejela najmanjšega. Pri vseh treh občinah lahko za drugi največji vir prihodkov označimo nedavčne prihodke, in sicer dohodke od premoženja, čeprav občine iz naslova transfernih prihodkov prejmejo tudi pomembno količino sredstev. Vendar so transferni prihodka odvisni od državnih in evropskih sredstev, ki pa so vsako leto variabilni. Občina Vipava v letih 2014 in 2015 prejme več transfernih prihodkov kot pa nedavčnih, zaradi gradnje kanalizacije in že omenjenega dvorca. Pri Mestni občini Nova Gorica pa se ta razlika pojavi v letu 2015. Transferne prihodke, kot že omenjeno, zaradi njihove variabilnosti uvrstimo na tretje mesto po velikosti deleža skupnih prihodkov. Občini Ajdovščina in Nova Gorica sta izstopajoča sredstva iz naslova transfernih prihodkov prejeli v letu 2015, občina Ajdovščina pa tudi v letu 2016. Občina Ajdovščina je v letu 2015 prejela približno en milijon evrov več evropskih sredstev kot ostala leta, v letu 2016 pa približno 1,2 milijona evrov več državnih sredstev. Mestna občina Nova Gorica je v letu 2015 prejela 13,5 milijona evrov evropskih sredstev za izgradnjo centralne čistilne naprave, kar je več kot občina Vipava in Ajdovščina vsa leta skupaj. To leto so transferni prihodka tudi presegli nedavčne in se močno približali davčnim. Pri Občini Vipava izstopata leti 2014 in 2015 zaradi gradnje kanalizacije in dvorca. Pri vseh treh občinah v letih 2017 in 2018 pri omenjeni skupini ne prihaja do večjih izstopanj. Poleg že primerjanih skupin so še omembe vredni kapitalski prihodka, ki so bili skozi vsa leta pri vseh treh občinah relativno nizki. Pri občinah Vipava in Nova Gorica so ti prihodka v povprečju predstavljali le 1 % vseh prihodkov, večjih odstopanj ni videti. Za



razliko od teh dveh občin ta skupina pri Občini Ajdovščina od leta 2016 narašča in v povprečju predstavlja 5 % vseh prihodkov oziroma en milijon evrov. Razlog je prodaja zemljišč z začetkom leta 2016. Proračunska postavka prejete donacije je glede na skupne prihodke pri vseh občinah izredno nizka, skoraj ničelna.

Prav tako je tudi analiza tabel 7, 9 in 11 pokazala, da so odhodki naraščali glede na velikost občin. Občine so imele največ odhodkov v letih, v katerih so imele tudi največ prihodkov. Glavni razlog za razlike v odhodkih po posameznih letih so zastavljeni projekti oziroma investicije. Struktura odhodkov po posameznih proračunskih postavkah je med občino Nova Gorica in Vipava zelo podobna, manj si je podobna z Občino Ajdovščina.

Investicijski odhodki so največji delež pri občinah Nova Gorica in Vipava predstavljali le v letih 2014 in 2015, pri Občini Ajdovščina pa poleg omenjenih tudi v letih 2016 in 2018. V teh letih so se projekti pospešeno izvajali. Pri Občini Vipava so sredstva iz naslova investicijskih odhodkov v letih 2014 in 2015 v povprečju predstavljala 60,7 % vseh prihodkov. Podobno je bilo tudi pri Mestni občini Nova Gorica, ko so ta sredstva v omenjenih letih krepko izstopala glede na zadnja tri leta. V povprečju je občina v letih 2014 in 2015 prejela 20.003.041 evrov, kar je trikrat več kot povprečje zadnjih treh let. Glavna fiksna sredstva uvrščamo pod skupino tekoči transferi, poleg tekočih odhodkov, pod katere uvrščamo zakonsko določene naloge. Največ sredstev se iz tekočih transferov nameni za občane in gospodinjstva. Skupina tekoči transferi je največji delež odhodkov pri občinah Vipava in Nova Gorica predstavljala v letih 2016–2018, pri Občini Ajdovščina pa le v letu 2017. Pri Občini Vipava so zneski sredstev iz naslova tekočih transferov bili sorazmerno enaki, vendar se je v zadnjih treh letih pojavil velik dvig deleža teh sredstev glede na vse prihodke. Enako se je zgodilo tudi pri Mestni občini Nova Gorica. Drugi največji delež so tekoči transferi pri vseh občinah predstavljali v letih 2014 in 2015, z izjemo pri Občini Ajdovščina tudi v letih 2016 in 2018. Zneski sredstev iz proračunske postavke tekoči odhodki so se pri Občini Vipava skozi vsa tri leta gibali sorazmerno brez večjih odstopanj. Iz te skupine so občine največ sredstev namenile za blago in različne storitve. Manjše odstopanje se pojavi pri Občini Ajdovščina, ko so bili ti odhodki v letu 2018 malo višji glede na druga sorazmerna leta. Prav tako se tudi pri Mestni občini Nova Gorica pojavi večje odstopanje te postavke v letu 2014, ko je znesek teh odhodkov višji za približno 2,8 milijona evrov kot povprečje zadnjih štirih let. Investicijski transferi so pri vseh občinah skozi vsa leta predstavljali najmanjšo skupino odhodkov. Pri Občini Vipava so ti odhodki vsako leto v povprečju znašali le približno 200 tisoč evrov, s čimer se najbolj približa Občini Ajdovščina, pri kateri so znašali 400 tisoč evrov. Nekoliko več so skozi vsa leta ti transferi znašali pri Mestni občini Nova Gorica, nekoliko manj kot trikrat več od Občine Ajdovščina, v povprečju 1,15 milijona evrov.

Tudi analiza prihodkov po izbranih podskupinah posebnega dela zaključnega računa proračuna je pokazala razlikovanja in podobnosti med občinami. Tako lahko vidimo iz grafikonov 2, 3 in 4, da je največji delež vseh prihodkov pri izbranih občinah predstavljala dohodnina. Na podlagi tega lahko pritrdimo, da je dohodnina glavni vir prihodkov občin. Dohodki od premoženja so odvisni od števila stavb, zemljišč in drugih prostorov v lasti občine, za katere prejema najemnino. Pri vseh treh občinah je v vseh letih tudi ta podskupina predstavljala ključen delež vseh prihodkov. Izstopa Mestna občina Nova Gorica z nekoliko večjim deležem te podskupine prav zaradi večjega števila infrastruktur v lasti. Občini Ajdovščina in Nova Gorica si kot pomemben vir prihodkov lahko štejeta tudi davek na premoženje. Občina Ajdovščina je v povprečju s tem davkom pridobila 1,5 milijona evrov letno. Nova Gorica pa je v letih 2014, 2016 in 2018 prejela tri milijone evrov letno. Občina Vipava, kot najmanjša občina, je v povprečju od davka na premoženje dobila le 350 tisoč evrov letno, vendar je z letom 2020 povečala stopnjo omenjenega davka, prav tako tudi Občina Ajdovščina. Pridobljena evropska sredstva so pomemben vir prihodkov pri izvajanju investicij. Izstopajo pri občinah Vipava in Nova Gorica v letih 2014 in 2015, ko so znašala krepko več kot preostala leta, zaradi že omenjenih projektov. Občina Ajdovščina v nobenem izmed omenjenih let ni prejela izstopajočega zneska evropskih sredstev, pa vendarle so se ta 2015 nekoliko povečala kot preostala leta. Tako kot evropska sredstva so tudi sredstva iz državnega proračuna odvisna od razvitosti občine in zastavljenih projektov v proračunskem letu. Sredstva iz državnega proračuna so pri Občini Vipava v povprečju znašala le nekaj sto tisoč evrov, največ jih je prejela v letu 2015, od takrat do leta 2018 močno padla. Občina Ajdovščina je največ teh sredstev prejela v letu 2016, Nova Gorica pa v letu 2015. Razlik pri ostalih treh podskupinah med občinami ni videti, vse tri občine so iz preostalih treh podskupin prejele najmanj sredstev.

V grafikonih 5, 6 in 7 so tako kot pri prihodkih predstavljene tudi podskupine odhodkov. V vseh treh letih so občine največji delež sredstev namenile za vrtce, šole in druge oblike izobraževanja. Tako lahko povzamemo, da šolstvo predstavlja okvirno četrtno odhodkov. To je tudi ena izmed glavnih nalog, ki jih mora občina zagotavljati. Druga podskupina, ki predstavlja večji delež odhodkov, je podskupina kultura, šport in druge neprofitne ustanove. V občinah Vipava in Ajdovščina izstopa leto 2018, ko so odhodki za promet in infrastrukturo presegli odhodke kulture, športa in ostalih neprofitnih ustanov. Pri Mestni občini Nova Gorica ta presežek predstavlja v letu 2014. Uvrščanje projektov v podskupine je odvisno od vrste projekta in s tem tudi višine sredstev na podskupinah. Podskupini policija, gasilci in civilna zaščita ter socialno varstvo sta pri vseh občinah vsa leta predstavljali sorazmeren delež vseh odhodkov, brez večjih padcev ali dvigov. Prav tako velja tudi za sredstva, namenjena zdravstvu ter kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvu. Razlike med občinami se pojavljajo, ko se odhodki za zdravstvo in kmetijstvo pri Občini Vipava nekoliko povečajo v letu 2018. Prav tako se v istem letu povečajo stroški za zdravstvo pri Mestni občini Nova Gorica, zaradi nakupa zdravstvene opreme. Največji dvigi in padci ter razlike

med občinami se pojavijo pri sredstvih za gospodarstvo in promet. Vsaka občina sama odloča o projektih, ki se izvajajo na cestah, čeprav je vzdrževanje občinskih cest ena izmed ključnih nalog občine, in sredstvih, ki se namenijo za gospodarstvo. Občina Vipava je vsa leta za gospodarstvo namenila manjši delež sredstev, in sicer v povprečju 275 tisoč evrov. Občina Ajdovščina je v letu 2014 za gospodarstvo namenila najmanj sredstev in se zelo približala Občini Vipava v istem letu glede zneska sredstev. Največ jih je namenila takoj leto zatem, saj so se sredstva povzpela na okroglih dva milijona evrov. Sredstva, ki jih je Občina Ajdovščina namenila za ceste, so se od leta 2014 do 2018 vsako leto višala. Pri Mestni občini Nova Gorica se sredstva za gospodarstvo v letih 2015–2017 gibljejo okrog 700 tisoč evrov. V preostalih dveh letih pa krepko več. Za prometno infrastrukturo je na letni ravni občina v letih 2015–2018 povprečno namenila 2,85 milijona evrov, v letu 2014 pa kar 6,3 milijona evrov. V letu 2014 so se tudi odhodki za prometno infrastrukturo najbolj približali odhodkom za šolstvo.

Na podlagi grafikona 8 lahko rečemo, da je bilo pričakovati, da se bo manjša občina, v tem primeru Vipava, manj zadolževala kot ostali dve večji Ajdovščina in Nova Gorica. Zadolževanje posameznih občin je predvsem odvisno od predvidenih novih investicij in koliko posamezna investicija stane. Glede na vsa leta skupaj se je največ od vseh občin zadolžila Občina Ajdovščina, z izjemo leta 2015, ko je zadolžitev znašala 0. Občina Vipava se je od vseh izbranih let zadolžila le v letih 2014–2015. V zadnjih treh letih se praktično ni več zadolževala, kar je bilo tudi pričakovati, saj se niso izvajali nobeni večji projekti oziroma investicije. Mestna občina Nova Gorica se je od Občine Ajdovščina več zadolžila le v letu 2014, vendar le za dobrih 0,8 milijona evrov, in v letu 2015, ko se Ajdovščina ni zadolžila. Občina Ajdovščina se je glede na vsa izbrana leta skupaj zadolžila za 3.087.620 evrov več kot Nova Gorica. Izstopa leto 2016, ko se je Občina Ajdovščina zadolžila za 4.374.389 evrov, medtem ko se Občina Vipava ni zadolžila, Mestna občina Nova Gorica pa le za 414.425 evrov. Glede na vsakoletno zadolžitev Občina Ajdovščina vsako leto odplača malo dolga. Po drugi strani pa izstopa tudi leto 2017, ko se občini Vipava in Nova Gorica nista zadolževali, Občina Ajdovščina pa le za 0,242 milijona evrov. Pri občinah Vipava in Nova Gorica se trenutno stanje od leta 2018 naprej glede zadolževanja umirja, obe občini se ne zadolžujeta ali pa le minimalno. Po drugi strani pa se Občini Ajdovščina zadolževanje povečuje in postopoma postaja veliko breme.

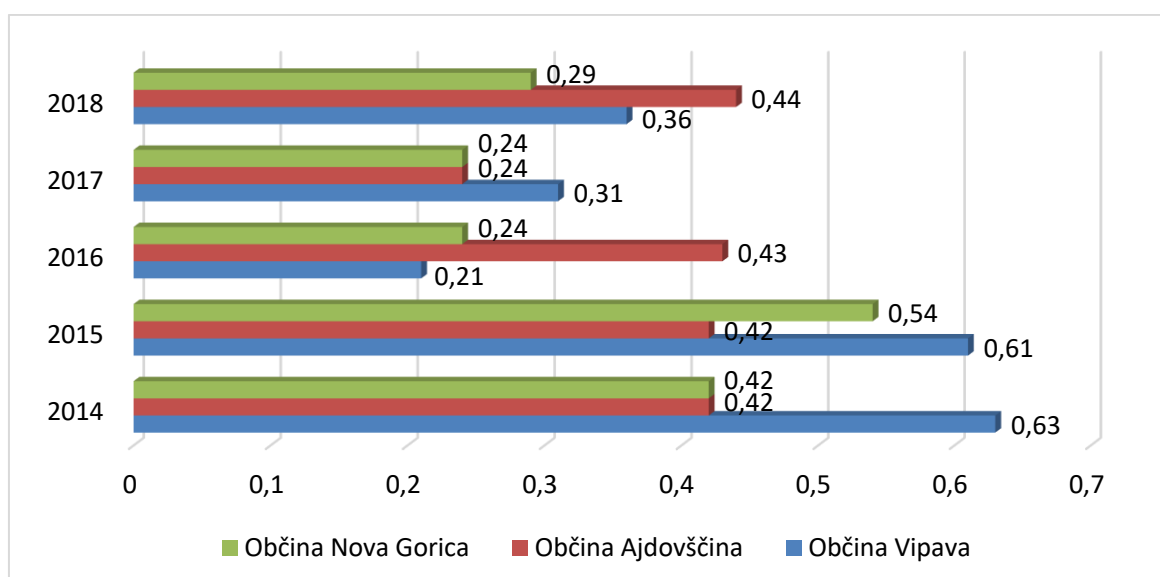
Poleg analize in medsebojnega primerjanja občinskih proračunov smo v tem delu diplomskega dela analizirali tudi nekatere kazalnike, vezane na prihodke, odhodke in zadolženost posamezne občine. Uporabljeni in analizirani kazalniki so stopnja investicijske naravnosti, ki nam pokaže delež odhodkov, namenjenih za investicije, druga je, koliko prihodkov občina dobi glede na prebivalca, in zadnja, zadolženost občin v posameznem letu glede na prebivalca. Poleg navedenih smo analizirali tudi ekonomičnost delovanja občinske uprave in stopnjo finančne suverenosti občin. Stopnja investicijske naravnosti je odvisna

od predvidenih investicij v posameznem letu, medtem ko so prihodki in dolg odvisni od števila prebivalcev. Pri finančni suverenosti občin je treba upoštevati prejeta sredstva s strani EU, pri ekonomičnosti delovanja občinske uprave pa sredstva, ki so namenjena za delovanje uprave in funkcionarjev.

## 6.1 STOPNJA INVESTICIJSKE NARAVNANOSTI

Stopnja investicijske naravnosti nam pokaže del investiranja v občini na letni ravni. Istočasno izraža tudi razvitost posamezne občine. Delež investiranja na letni ravni predstavlja odstotek vseh odhodkov, ki so investirani v naložbe, nabavo ter gradnjo premoženja in zadoščanje vsakodnevnih potreb. Omenjeni kazalnik izmerimo kot razmerje med odhodki za investicije in transferje ter celotnimi odhodki (Bisnode, 2018).

**Grafikon 10: Stopnja investicijske naravnosti izbranih občin v obdobju 2014–2018**



Vir: lasten

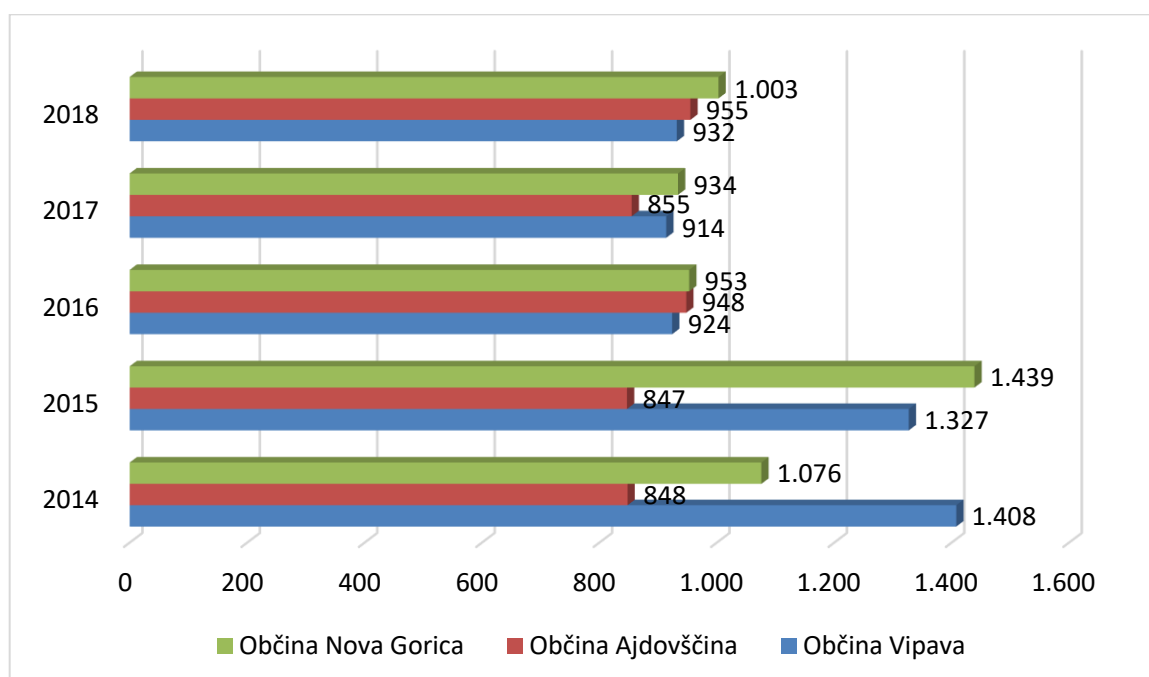
Grafikon 10 prikazuje stopnjo investicijske naravnosti izbranih občin v obdobju 2014–2018. Razvidno je, da sta imeli občini Vipava in Nova Gorica v letih 2014 in 2015 krepko večjo stopnjo investicijske naravnosti ter zelo podobno strukturo skozi vsa leta, medtem ko se leta 2016 zgodi strm upad stopnje naravnosti in nato se do leta 2018 ponovno stabilizirano povečuje. Občina Ajdovščina ima v vseh letih sorazmerno enako stopnjo investicijske naravnosti, ki je v povprečju namenila za investicije 39,3 % vseh prihodkov, z upadom leta 2017. Razlog za večjo stopnjo investicijske naravnosti pri občinah Vipava in Nova Gorica v letih 2014 in 2015 so že omenjene večje investicije, medtem ko je Občina Ajdovščina vsako omenjeno leto imela sorazmerno velike investicije. Mestna občina Nova Gorica ima povprečno stopnjo investicijske naravnosti manjšo kot Občina Ajdovščina, in sicer za 0,04. Največjo povprečno stopnjo investicijske naravnosti

ima Občina Vipava – 0,42. V tem primeru je najmanjša občina imela povprečno stopnjo investicijske naravnosti največjo, medtem ko je mestna občina imela najmanjšo stopnjo.

## 6.2 PRIHODKI NA PREBIVALCA

Prihodki na prebivalca v posamezni občini so odvisni od števila prebivalcev in celotnih prihodkov posamezne občine. Kazalnik se izračuna tako, da se celotne prihodke deli s številom prebivalcev v občini.

**Grafikon 11: Prihodki na prebivalca izbranih občin v obdobju 2014–2018 (v EUR)**



Vir: lasten

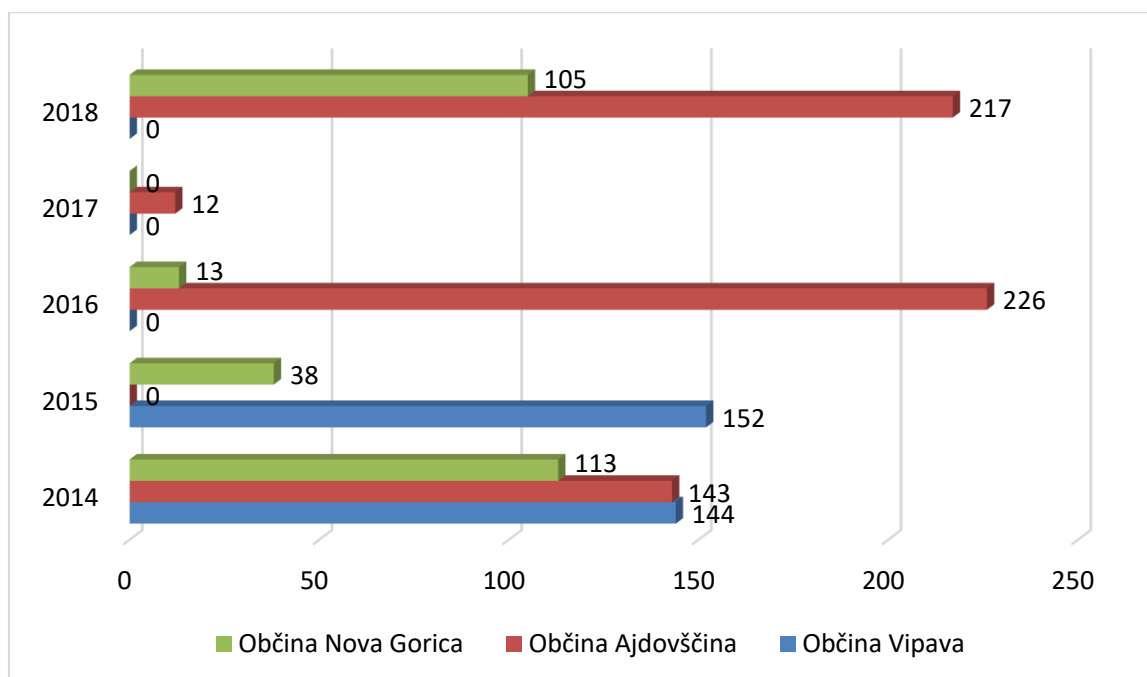
V grafikonu 11 so prikazani prihodki posamezne občine v obdobju 2014–2018 glede na prebivalca. Podobno kot pri stopnji investicijske naravnosti je imela Občina Ajdovščina skozi vsa leta sorazmerne prihodke na prebivalca, čeprav najmanjše glede na prebivalca izmed občin. Občini Vipava in Nova Gorica sta imeli v letih 2014 in 2015 krepko rast prihodkov na prebivalca zaradi višjih transfernih prihodkov in nekoliko tudi nedavčnih, medtem ko so bili ti prihodki zadnja tri leta sorazmerni. Logično je, da je imela občina Vipava v prvih dveh letih porast prihodkov na prebivalca, saj je imela investicije v kanalizacijo in zaključna dela gospodarskega dela Lanthierijevega dvorca, prav tako Mestna občina Nova Gorica le v letu 2015. Največ prihodkov na prebivalca je imela Občina Vipava leta 2014 – 1.408 evrov, Mestna občina Nova Gorica pa leta 2015 v višini 1.439 evrov. V obeh primerih je ta znesek skoraj še enkrat večji kot pri Občini Ajdovščina v istem letu. Vse tri občine imajo v povprečju podobne prihodke na prebivalca. Najmanjše prihodke na prebivalca je v povprečju imela Občina Ajdovščina – 891 evrov, kot druga je bila Mestna

občina Nova Gorica – 1.089 evrov, največ jih je imela Občina Vipava, in sicer 1.101 evrov na prebivalca.

### 6.3 DOLG NA PREBIVALCA

Že sama beseda »dolg na prebivalca« nam pove, koliko se je občina zadolžila v posameznih letih glede na prebivalca. Dolg se izračuna tako, da zadolževanje posameznega leta delimo s številom prebivalcev. V grafikonu 12 je prikazana zadolžitev posamezne občine v posameznem letu glede na prebivalca.

**Grafikon 12: Dolg na prebivalca izbranih občin v posameznem letu v obdobju 2014–2018 (v EUR)**



Vir: lasten

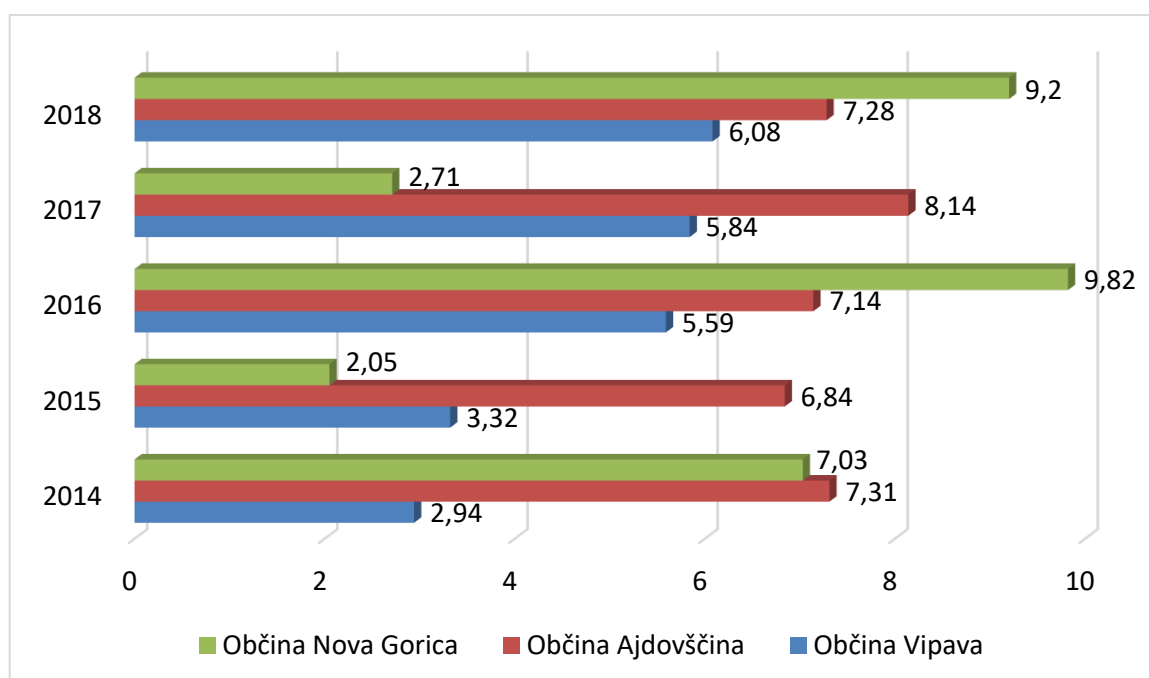
Iz grafikona 12 je razvidno, kot že omenjeno, da se občine v nekaterih letih niso nič zadolževale. Preseneča Občina Vipava v prvih dveh letih, ko je imela glede na število prebivalcev in velikost občine veliko zadolžitev. Mestna občina Nova Gorica kot mestna občina se v vseh letih glede na zadolžitev na prebivalca ni veliko zadolžila, medtem ko se je Občina Ajdovščina v letih 2014, 2016 in 2018 znatno zadolžila. Dolg na prebivalca je še eden izmed dokazov preobilnega zadolževanja občine. Občina Vipava se je leta 2014 zadolžila za 144 evrov na prebivalca, v letu 2015 še nekoliko več, in sicer 152 evrov. Ostala leta dolga ni imela. Občina Ajdovščina je dosegla vrhunec v letih 2016 in 2018, ko je zadolžitev na prebivalca povprečno znašala 221 evrov. V letu 2014 je tako kot tudi pri ostalih dveh občinah zadolžitev znašala sorazmerno z drugima dvema občinama. Enako je bilo tudi leta 2017, ko je imela Občina Ajdovščina le 12 evrov zadolžitve na prebivalca, medtem ko sta ostali dve občini imeli 0. Mestna občina Nova Gorica ima v letu 2014 najvišjo zadolžitev –

113 evrov na prebivalca, v letu 2015 zadolžitev pade za trikrat glede na prejšnje leto, v letih 2016 in 2017 še nekoliko pade, v letu 2018 pa zadolžitev na prebivalca naraste na 105 evrov na prebivalca.

#### 6.4 STOPNJA FINANČNE SUVERENOSTI

S stopnjo finančne suverenosti ugotovimo delež prihodkov občine, ki jih prejme iz lastnih virov, neodvisno od države. Edini davčni prihodek, za katerega občina določa pogoje, je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Na podlagi tega davka vsaka občina izkaže svojo finančno suverenost. Stopnja se izračuna tako, da delimo davek na nepremičnine s skupnimi prihodki. V grafikonu 13 je prikazana izračunana stopnja finančne suverenosti izbranih občin v obdobju 2014–2018.

**Grafikon 13: Stopnja finančne suverenosti izbranih občin v obdobju 2014–2018**



Vir: lasten

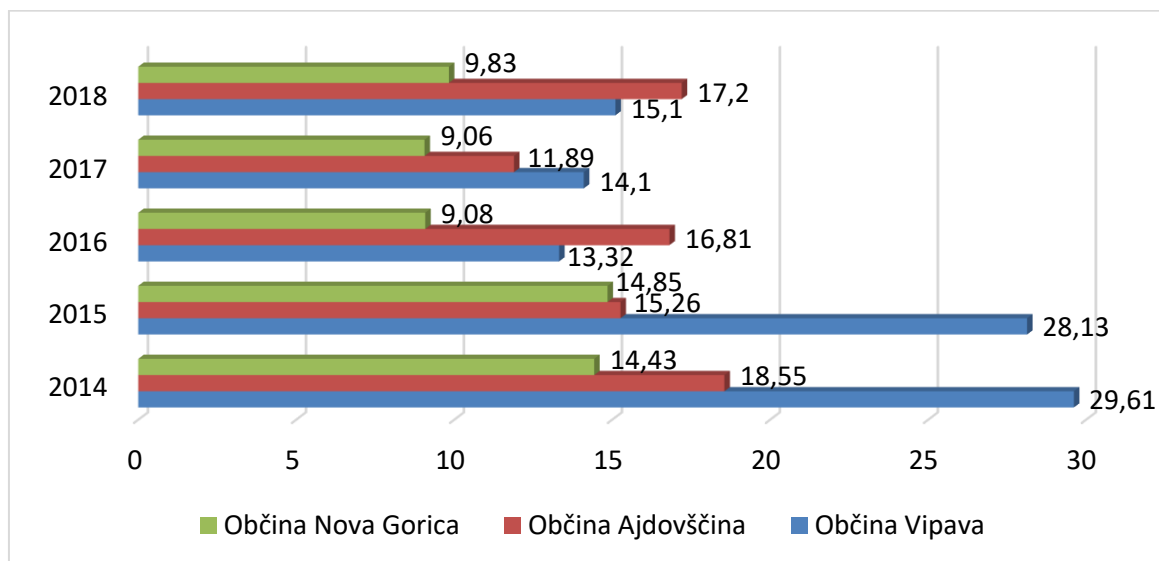
Iz grafikona 13 lahko razberemo, da je imela Mestna občina Nova Gorica v letih 2016 in 2018 največjo stopnjo finančne suverenosti, kar je razumljivo zaradi njene velikosti in posledično števila stavbnih zemljišč. Po drugi strani pa je imela to stopnjo nizko v letih 2015 in 2017 zaradi relativno nizkega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in povečanja skupnih prihodkov. Pri Občini Ajdovščina ni opaziti posebnosti, saj se stopnja finančne suverenosti skozi vsa leta giblje sorazmerno z manjšim znižanjem leta 2015 in povečanjem v letu 2017. Pri Občini Vipava pa je opaziti odstopanja v prvih dveh letih zaradi povečanih skupnih odhodkov in zaradi že omenjenih prejetih sredstev s strani EU. Po drugi strani pa je bil isti dve leti znesek nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča najnižji glede na druga

leta. V letu 2016 se stopnja dvigne zaradi povečanja davka na nepremičnine in znižanja vseh prihodkov. Stopnja v letih 2017 in 2018 nekoliko narašča zaradi zvišanja zneska nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Izmed vseh treh občin je posledično imela Občina Vipava najnižjo povprečno stopnjo finančne suverenosti zaradi svoje majhnosti.

## 6.5 EKONOMIČNOST DELOVANJA OBČINSKE UPRAVE

Ekonomičnost delovanja občinske uprave nam pokaže porabljen sredstva v zvezi s širino izvedenih dejavnosti in ekonomičnostjo izvajanja le-teh. Ekonomičnost delovanja občinske uprave lahko izračunamo tako, da delimo celotne odhodke občine s sredstvi, namenjenimi za delovanje občinske uprave. Ekonomično opravljanje nalog s strani občinske uprave pomeni več privarčevanih sredstev za lokalne projekte. Omenjeni kazalec se velikokrat povezuje s kazalcem stopnje investicijske naravnosti občine. Konstantna rast teh dveh kazalcev pomeni uspešno izvajanje na obeh področjih (Bisnode, 2018).

**Grafikon 14: Kazalnik ekonomičnosti delovanja občinske uprave izbranih občin v obdobju 2014–2018**



Vir: lasten

V grafikonu 14 je prikazan kazalnik ekonomičnosti delovanja občinske uprave izbranih občin za izbrana leta. Iz grafikona 14 je videti, da je imela Občina Vipava ekonomičnost delovanja v letih 2014 in 2015 boljšo kot vsa druga leta in boljšo od drugih dveh občin. Rečemo lahko, da je občina glede na celotne odhodke z relativno majhnim številom zaposlenih izvajala naloge ekonomično. Mestna občina Nova Gorica pa je imela od leta 2016 do 2018 najnižjo ekonomičnost glede na preostali dve občini. Ekonomičnost delovanja se je pri Občini Vipava nato v letu 2015 nekoliko zmanjšala, veliko večji padec je viden v letu 2016, zaradi padca skupnih odhodkov. V letih 2017 in 2018 je ekonomičnost sorazmerno naraščala. Občina Ajdovščina je imela ekonomičnost delovanja najnižjo leta 2017, saj so bili v tem letu



odhodki najnižji in stroški uprave nespremenjeni. Največjo ekonomičnost pa je imela leta 2014, saj so v tem letu stroški delovanja uprave bili najnižji in skupni odhodki nekoliko povečani. V letih 2016 in 2018 so skupni odhodki in sredstva za delovanje uprave naraščali, zato je tudi večja ekonomičnost. Pri Mestni občini Nova Gorica je kazalnik ekonomičnosti največji v prvih dveh letih, saj so bili v teh dveh letih skupni odhodki krepko višji kot ostala leta, sredstva za delovanje občinske uprave pa najnižja glede na vsa leta. V letu 2016 kazalnik ekonomičnosti pade na 9,08 in je nato do leta 2018 sorazmerno enak. Razlog za tak padec je zmanjšanje skupnih odhodkov in povečanje sredstev za delovanje občinske uprave glede na vsa leta.

## 7 PREVERJANJE HIPOTEZ

V diplomskem delu smo si zastavili tri hipoteze, katere so preverjene na podlagi drugega, praktičnega dela. Glavna dokumentacija za preverjanje hipotez je analiza zaključnih računov proračunov izbranih občin od leta 2014 do leta 2018.

Hipoteze, ki smo si jih zastavili, so:

- *H1*: Najpomembnejši vir financiranja izbranih goriških občin predstavljajo lastni viri.
- *H2*: Izbrane občine so se od leta 2014 do 2018 vsako leto zadolževale.
- *H3*: Davčni prihodki pri Mestni občini Nova Gorica vsako leto predstavljajo več kot 80 % vseh njenih prihodkov, medtem ko pri občinah Ajdovščina in Vipava manj kot 70 %.

Hipotezo 1 smo glede na analizo potrdili, saj so pri vseh treh izbranih občinah skozi vsa leta največ prihodkov predstavljali davčni viri. Že samo davčni viri so skozi vsa leta pri Občini Vipava povprečno predstavljali 62,5 % vseh prihodkov, kar pomeni, da je že to 2/3 vseh prihodkov. Pri Mestni občini Nova Gorica so davčni prihodki predstavljali nekoliko manj, in sicer 58,8 % vseh prihodkov. Pri Občini Ajdovščina pa krepko več kot pri ostalih dveh. Pri Občini Ajdovščina so davčni prihodki v povprečju znašali kar 70,5 % vseh prihodkov. Prav tako so pri vseh treh občinah skozi vsa leta davčni prihodki predstavljali največji delež.

Hipotezo 2 glede na analizo zavračamo, saj, kot že omenjeno, se občine niso vsako leto zadolževale. Čeprav smo pričakovali, da se bodo občine vsako leto vsaj za malo sredstev zadolžile, se Občina Vipava od leta 2016 do 2018 ni zadolževala, ostali dve občini pa se po eno leto nista. Občine niso imele vsako leto večjih investicij, ampak samo majhne, za katere je bilo dovolj sredstev v okviru razpoložljivega finančnega okvirja.

Hipotezo 3 smo delno potrdili in delno zavrnil. Res da so davčni prihodki predstavljali največji delež, vendar ne vsako leto v taki višini, kot je zadano v hipotezi 3. Pri Občini Vipava smo to hipotezo delno potrdili, saj so davčni prihodki v letih 2014, 2015 in 2016 znašali manj kot 70% vseh prihodkov, vendar je delež v letu 2017 znašal 75,3 %, v letu 2018 pa 76,2 %. Prav tako je bilo delno resnično tudi pri Občini Ajdovščina, saj so v letu 2014 davčni prihodki predstavljali 74,1 %, v letu 2017 74,5 % in v letu 2018 70,2 %. Pri Mestni občini Nova Gorica je ta hipoteza v celoti zavrnjena, saj delež davčnih prihodkov niti v enem letu ni presegel 70 %.

## 8 ZAKLJUČEK

Na podlagi teoretičnega dela diplomskega dela smo kot prvo spoznali splošno o pojmih lokalna samouprava in lokalna skupnost. Ustanovitev občin sega leta nazaj, vendar je leto 1995 ključno, saj so takrat občinski organi začeli izvajati svoje naloge. Občina je predstavljena kot ključna enota lokalne samouprave, ki poleg svojih izvirnih nalog opravlja tudi prenesene naloge. Za ustanovitev občine je potrebno ozemlje, več naselij in prebivalcev s skupnimi interesi ter zmožnost zadovoljevanja potreb prebivalcev s strani občine. Za ureditev in ustanovitev občine je ključen Zakon o lokalni samoupravi. Do leta 2020 se je ustanovilo 212 občin, od katerih ima 11 status mestne občine.

Predstavljene so tri oblike oziroma vrste občin, ki so razdeljene na navadne in mestne ter občine s posebnim statusom. Občina, kot že omenjeno, opravlja naloge, določene z zakonom, in naloge, prenesene s strani države, za katere država zagotovi dodatna sredstva. Občina za uspešno opravljanje svojih nalog potrebuje tudi svoje organe. Občinski svet odloča o vseh stvareh v krogu nalog občine. Nadzorni odbor je nadzorno telo glede potrošnje sredstev občine. Župan skrbi, da se zadeve, ki jih občinski svet potrди, tudi izvedejo. Občinska uprava pa je organ, sestavljen iz zaposlenih na občini.

Občine za opravljanje svojih izvirnih nalog potrebujejo določena finančna sredstva. Ta sredstva dobijo iz svojih lastnih virov, dodatnih sredstev s strani države ali iz zadolževanja. Celotno poslovanje občine je zajeto v občinskem proračunu, ki je glavni finančni instrument občine. V njem so zajeti prihodki in odhodki za tekoče proračunsko leto, ki je sprejet na začetku leta. Proračun se deli na splošni in posebni del ter načrt razvojnih programov. Na podlagi občinskega računa občine izvajajo svoje naloge in uresničujejo svoje investicijske vizije.

Izbrane so bile občina Vipava, Ajdovščina in Nova Gorica, zaradi različne velikosti in števila prebivalcev. Občini Vipava in Ajdovščina sta navadni občini, medtem ko je Nova Gorica mestna občina. Primerjalna analiza med omenjenimi občinami je pokazala različne podobnosti, razlike in odstopanja.

Ugotovljeno je bilo, da imata občini Ajdovščina in Nova Gorica precej podobno strukturo prihodkov, medtem ko pri Občini Vipava prihaja do razlik v letih 2014 in 2015. Prihodki občin so naraščali glede na velikost posameznih občin. Občina Vipava je imela najmanj prihodkov, nato Občina Ajdovščina in nazadnje še Mestna občina Nova Gorica. Pri vseh treh občinah so največ prihodkov prinesli davčni prihodki, kar je pričakovano, saj predstavlja dohodnina največji delež prihodkov. Pri Občini Vipava so se transferni prihodki v letih 2014 in 2015 močno približali davčnim prihodkom in bili manjši le za 1 %, zato so bili tudi celotni prihodki nekoliko višji kot preostala leta. Občina Ajdovščina je v vseh letih imela

sorazmerno velikost prihodkov, medtem ko je Mestna občina Nova Gorica leta 2015 prejela približno 14 milijonov evrov več prihodkov kot preostala leta. V vseh letih so izbrane občine prejemale tudi sredstva s strani EU. Vendar pa glede na vse navedeno so prihodki odvisni tudi od števila prebivalcev, zaradi vplačevanja davkov, in velikosti občine. V strukturi odhodkov sta imeli najbolj podobno strukturo občini Nova Gorica in Vipava, čeprav se deleži investicijskih odhodkov nekoliko razlikujejo. Omenjeni občini sta imeli v letih 2014 in 2015 višje celotne odhodke kot pri ostalih letih. V omenjenih letih sta občini izvajali že omenjene večje investicije, medtem ko je Občina Ajdovščina skozi vsa leta sorazmerno izvajala investicije. V letih 2014 in 2015 sta občini namenili največ sredstev prav za investicijske odhodke, preostala leta pa za tekoče transfere. Občina Ajdovščina je skozi vsa leta imela podobno strukturo odhodkov z odstopanjem leta 2017, ko so tekoči transferi znašali kar 50,6 % vseh odhodkov. Investicijski odhodki pa le 22,2 %. Vse tri občine so najmanj odhodkov namenile za proračunske in neproračunske uporabnike.

Občine lahko izvedejo manjše investicije iz že zagotovljenih sredstev, za večje pa se velikokrat zadolžijo. Najmanj se je skozi leta zadolževala Občina Vipava, čeprav se je v letih 2014 in 2015 glede na njeno velikost in število prebivalcev zadolžila kar precej. Zadnja tri leta se občina ni zadolžila, kar kaže skrb, da ne zapade v prevelike dolgove oziroma doseže maksimalno kapaciteto zadolžitve. Preostali dve občini sta si od leta 2014 do 2018 nakopali velike dolgove, Mestna občina Nova Gorica nekoliko manj kot Ajdovščina. Glede na prihodke Mestne občine Nova Gorica so ti dolgovi sorazmerni. Občina Ajdovščina pa iz leta v leto tone globlje glede zadolženosti. Vendar je zadolženost odvisna od vizije posamezne občine in kakšne investicije so načrtovane za prihodnost.

Na podlagi analiziranega so najpomembnejši viri občin lastni viri, in sicer davčni, nato nedavčni in na koncu še kapitalski. Izmed analiziranih podskupin največji delež prihodkov predstavlja prav dohodnina, ki jo uvrščamo med davčne vire. Vendar je dohodnina odvisna od števila prebivalcev, zato manjše občine ne dobijo tako velikega zneska dohodnine kot druge, večje občine. Sredstva iz državnega proračuna bi morala biti večja, vsaj za nujno potrebne večje investicije, da ne bi prihajalo do tako velikega zadolževanja. Dejstvo, da je iz leta v leto več občin, ki se vsako leto zadolžujejo, pove, da občine potrebujejo več sredstev.

V našem primeru se Občina Vipava od leta 2018 naprej, kakor v zadnjih treh izbranih letih, ni zadolževala. Prav tako tudi ne Mestna občina Nova Gorica oziroma v manjšem znesku. Po drugi strani pa Občina Ajdovščina iz leta v leto povečuje svoje zadolževanje in na podlagi tega to občino po dolgovih uvrščamo na tretje mesto. Občine, ki so že tako zelo zadolžene, po našem mnenju ne bi smele dobivati dodatnih sredstev, vendar bi bilo treba na tem področju urediti zakonodajo. Zakonsko bi moralo biti določeno, da bi morale občine vsako leto odplačati točno določen odstotek dolga. Tako bi občine pazile, da predpisanih sredstev

za odplačilo dolga ne bi brezglavo porabile za druge stvari. Trenutno občine odplačujejo vsako leto minimalni zakonsko določen znesek dolga. Iz analize je tudi razvidno, da je Mestna občina Nova Gorica občina, ki je izmed vseh treh dobila največ evropskih sredstev, na drugem mestu pa je Vipava, vendar le zaradi let 2014 in 2015, na zadnjem mestu pa Ajdovščina.

V praksi občine prejmejo tudi evropska sredstva zaradi nezmožnosti financiranja projektov v celoti z lastnimi sredstvi. Poleg zadolževanja so evropska sredstva druga oblika občin za uresničevanje večjih projektov. Problem pri pridobivanju evropskih sredstev se pojavi pri manjših občinah zaradi neustreznega kadra ali pa preobsežne birokracije. Število zaposlenih v manjših občinah je majhno, vendar pa je obseg poslovanja večji. Pri velikih občinah pa prihaja do obratne situacije. Postopki pridobitve evropskih sredstev so večinoma kompleksni (omejitve in pogoji) in predolgi. Posledica manjšega kadra v manjših občinah so slabo pripravljene projekti, nepoznavanje osnov pri dokumentaciji in nepopolna dokumentacija, kar pripelje do zavrnitve vloge. V našem analiziranem primeru je občina z največ prihodki dobila največ evropskih sredstev. Po drugi strani pa je najbolj zadolžena občina prejela najmanj evropskih sredstev. Po osebnem mnenju bi morale občine z najmanj skupnih prihodkov biti deležne največ evropskih sredstev in občine, ki so najbolj zadolžene, najmanj teh sredstev. Že s takim načinom bi bila razvitost vseh občin sorazmerna.

Veliko je govora, ali naj bi se ustanovile pokrajine ali ne. Z ustanovitvijo pokrajin se problem kaže pri financiranju. Z ustanovitvijo pokrajin bi le-te postale konkurenca občinam pri pridobivanju sredstev. Državna sredstva, trenutno namenjena za občine, bi se z ustanovitvijo razporedila tudi na pokrajine, saj bi tudi te opravljale en del občinskih nalog. V tej situaciji bi se javna poraba razdelila na dva dela in se s tem zmanjšala za občine. Posledično bi se zmanjšala razvitost le-teh in kakovostno uresničevanje potreb občanov. Zaradi manjših sredstev bi se povečalo zadolževanje občin. V primeru razpravljanja o ustanovitvi pokrajin smo mnenja, da bi se morale manjše občine združevati v večje.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

- Apostolum, G. N. & Crumbley, D. L. (1992). *Handbook of governmental accounting and finance*. 2 ed. New York: Wiley.
- Brezovšek, M. & Kukovič, S. (2012). *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Brezovšek, M. (2014). *Lokal self government in Slovenia: theoretical and historical aspects*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grafenauer, B. & Brezovnik, B. (2006). *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta
- Grafenauer, B. (2000). *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Ingram, R. W., Petersen, R. J., & Martin, S. W. (1991). *Accounting and financial reporting for governmental and nonprofit organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Kranjec, M. (2003). *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kukovič, S. (2014). *Local self-government in Slovenia: organisational aspects*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lavtar, D. (2005). *Splošen proračun občin*. Ljubljana: Samozaložba.
- Milunovič, V. (2001). *Premoženje in učinkovito financiranje občin. Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Tičar, B. & Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Tičar, B. (2019). *Uvod v razumevanje upravnega prava in javne uprave*. Ljubljana: Založba Univerze v Mariboru.
- Virant, G. (2002). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, S. (2006). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

### VIRI

- Bisnode. (2018). *Analiza kazalnikov uspešnosti slovenskih občin v obdobju 2014–2017*. Pridobljeno s <https://www.bisnode.si/o-bisnode/o-nas/novice/analiza-kazalnikov-uspesnosti-slovenskih-obcin-v-obdobju-2014-2017/>

- Brezovnik, B., Finžgar, M., & Oplotnik, Ž. J. (2014). *Financiranje slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. Pridobljeno s <http://www.lex-localis.info/ebook/financiranjelovenskihobcin2014/files/publication.pdf>
- Chandler, L. (b.d.). The municipal budget preparation process: 5 things to consider. *Clear point strategy*. Pridobljeno s <https://www.clearpointstrategy.com/municipal-budget-preparation-process/>
- Mestna občina Nova Gorica. (b.d.). *Predstavitev mestne občine*. Pridobljeno s <https://www.nova-gorica.si/o-mestni-obcini/predstavitev-mestne-obcine/>
- Ministrstvo za finance. (2020). *Financiranje občin*. Pridobljeno s <https://www.gov.si/teme/financiranje-obcin/>
- Občina Ajdovščina. (b.d.). *Ajdovščina danes*. Pridobljeno s [https://www.ajdovscina.si/ajdovscina/ajdovscina\\_danes/](https://www.ajdovscina.si/ajdovscina/ajdovscina_danes/)
- SURS. (b.d.). *Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno*. Pridobljeno s <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05C4002S.px>
- Uradni slovenski turistični portal. (b.d.). *Vipava*. Pridobljeno s <https://www.vipavskadolina.si/si/splosno/vipava?fbclid=IwAR1SiuYnXocCrUdZkYgyjRHHSnB24npEZr9X4IYrRjynDRujCagzqvctupU>
- Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2014*. (2015). Nova Gorica: Mestna občina Nova Gorica.
- Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2015*. (2016). Nova Gorica: Mestna občina Nova Gorica.
- Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2016*. (2017). Nova Gorica: Mestna občina Nova Gorica.
- Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2017*. (2018). Nova Gorica: Mestna občina Nova Gorica.
- Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2018*. (2019). Nova Gorica: Mestna občina Nova Gorica.
- Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2014*. (2015). Ajdovščina: Občina Ajdovščina.
- Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2015*. (2016). Ajdovščina: Občina Ajdovščina.
- Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2016*. (2017). Ajdovščina: Občina Ajdovščina.

*Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2017.* (2018). Ajdovščina: Občina Ajdovščina.

*Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2018.* (2019). Ajdovščina: Občina Ajdovščina.

*Zaključni račun proračuna Občine Vipava za leto 2014.* (2015). Vipava: Občina Vipava.

*Zaključni račun proračuna Občine Vipava za leto 2015.* (2016). Vipava: Občina Vipava.

*Zaključni račun proračuna Občine Vipava za leto 2016.* (2017). Vipava: Občina Vipava.

*Zaključni račun proračuna Občine Vipava za leto 2017.* (2018). Vipava: Občina Vipava.

*Zaključni račun proračuna Občine Vipava za leto 2018.* (2019). Vipava: Občina Vipava.

## **PRAVNI VIRI**

Statut mestne občine Nova Gorica. Uradni list RS, št. 13/12.

Statut občine Vipava. Uradni list RS, št. 42/11.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr. in 80/20 – ZIUOOPE.

Zakon o javnih financah (ZJF). Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZfisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18 in 61/20 – ZIUZEOP-A.

Zakon o lokalnih volitvah (ZLV). Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17.