

PREMIKI V PRORAČUNSKI POTROŠNJI V OBČINI IN NJIHOVE POSLEDICE

Z izrazom »proračunska potrošnja v občini« označujemo del splošne potrošnje, ki ga financira občinski proračun in pokriva tisti del javnih in kolektivnih potreb, ki se zadovoljujejo v občini, bodisi da ustrezno dejavnost ali organizira občina sama ali pa več občin skupaj po dogovoru. Sredstva zanjo se zbirajo praviloma na prisilni način v obliki obveznosti, ki jih z davčnim sistemom kot aktom državne oblasti odreja družbenopolitična skupnost. Zato sem ne spada tisti del splošne potrošnje, ki se odvija mimo proračunov, čeprav se sredstva zanjo tudi zbirajo na prisilni način (npr. socialno zavarovanje), ter prav tako tudi ne vse, kar se financira z neobveznimi prispevki občanov.

Proračunska potrošnja predstavlja materialno bazo mnogih odnosov med ljudmi v občinski skupnosti in je njeno urejanje zato hkrati urejanje odnosov med ljudmi. S tem prestopa okvir ekonomije in postaja dejavnik političnih odnosov v našem sistemu socialistične demokracije. Delno okrnjenje pravice do razpolaganja s celotnim družbenim proizvodom pomeni lahko razumljivo nujnost, lahko pa tudi z nejevoljo sprejeto breme na pleča proizvajalcev. Stališče le-teh je odvisno zlasti od udeležbe posameznikov v skupni potrošnji, od možnosti vplivanja na uporabo sredstev, od smotrnosti uporabe, od demokratičnosti postopka pri sprejemanju in porazdelitvi bremen itd.

Proračunska potrošnja v občini materialno omogoča izvrševanje nalog, ki so ji naložene z ustavo in zakoni. Pomembna so zlasti tri tipična področja proračunske potrošnje v občini:

1. *Stroški javne uprave* v občini obsegajo vzdrževanje strokovnega aparata, ki je potreben za njeno funkcioniranje. Hkrati ta aparat opravlja tudi nekatere dejavnosti, ki imajo pravzaprav že značaj družbenih služb, a niso v občini posebej organizirane (npr. socialno delo).

2. *Stroški družbenih služb in družbenega standarda* obsegajo vzdrževanje služb in naprav za splošno rabo (npr. šolstvo, kulturna in socialna dejavnost, komunalne naprave itd.)

3. *Negospodarske investicije* predstavljajo predvsem enostavno in razširjeno reprodukcijo na področju družbenih služb in družbenega standarda.

Proračunska potrošnja materialno omogoča delovanje občine kot družbenopolitične skupnosti, ustvarja potrebne pogoje za gospodarski razvoj in s tem omogoča uresničevanje ustavnih pravic občanov in varstvo pravnega reda. Specifični razvoj socialistične države v Jugoslaviji se kaže na tem področju zlasti tako, da državni organi sicer še vedno zbirajo sredstva

na obvezni način, zadovoljevanje potreb občanov pa prehaja postopoma iz rok državnih organov na samoupravne institucije (zavodi in samostojne ustanove, delovne organizacije itd.), ki opravljajo svoje naloge samostojno v neposrednem stiku z družbeno skupnostjo. V okvirih, ki jih predpiše država z zakonitimi predpisi, prevzemajo le-ti za svoje delo tudi vso odgovornost.

Učinek proračunske potrošnje na razvoj proizvodjalnih sil v občini je odvisen zlasti od dveh dejavnikov: od *obsega* in od *smotrnosti* porabe. V naših razmerah postavlja obseg družbenega produkta dokaj ozke meje obsegu proračunske potrošnje, zato je njena smotrnost še toliko bolj pomembna.

Občina Škofja Loka je v sedanjem obsegu nastala leta 1961 po združitvi občin Škofja Loka, Gorenja vas in Železniki. Leta 1965 je imela 25.459 prebivalcev; od tega se jih je preživljalo pretežno s kmetijstvom še 6400 ali 25,2 %. V zadnjem desetletju poteka hitra migracija prebivalstva na območje Škofje Loke in Železnikov, kjer se je pričel nagel vzpon industrije, posebno po letu 1960. V zadnjih petih letih je v industriji in družbenem sektorju obrti hitro naraščal obseg proizvodnje in narodni dohodek. Kljub temu pa je Škofja Loka med gorenjskimi občinami še vedno gospodarsko najšibkejša. Nekatere olajšave, ki jih je uživala (večja udeležba občine v skupnih dohodkih), so se postopoma zmanjševale in z letom 1965 povsem izostale, tako da ni bila več uvrščena med občine, ki prejemajo republiško dotacijo za uravnovešanje proračuna.

Zakon o prispevkih in davkih občanov prepušča v skladu z določili ustave SFRJ občini sicer pravico, da predpisuje vrsto in višino svojih dohodkov, vendar istočasno daje federaciji pooblastilo, da sme predpisati zgornje meje takšnega obdavčenja. Teh pooblastil se federacija tudi poslužuje kot pomembnega instrumenta za usmerjanje proračunske potrošnje in za stabilizacijo gospodarstva. Republike ali občine, ki s sredstvi, zbranimi v tem obsegu, ne zmorejo financirati obveznih nalog na svojem področju, dobijo dopolnilna sredstva, ki jih dedeli federacija ali republika iz svojega proračuna.

Zanimivi sta zlasti dve potezi proračunskega sistema:

1. Zbiranje proračunskih dohodkov občine je naslonjeno predvsem na osebni dohodek občanov, zato je proračunska potrošnja nekega območja sorazmerna z njegovo ekonomsko močjo. To pomeni uveljavljanje delitve po delu tudi v proračunski potrošnji.

2. Zaradi velikih razlik v gospodarski razvitosti prihaja v takem sistemu velik del občin v položaj, ko ne more izpolnjevati z zakonom naloženih dolžnosti. Prejemanje dopolnilnih sredstev je odvisno od tega, kako bo višja družbenopolitična skupnost ocenila potrebe takšne občine. Z zakonom je sicer jasno formulirano načelo, kdaj lahko dobi občina dopolnilna sredstva, niso pa določena merila za objektivno ugotavljanje potreb. Večinoma so se kar prenašala še iz prejšnjega administrativnega sistema podedovana razmerja, tako da je bila potrošnja v prejšnjem letu izhodišče za oceno prihodnjih potreb. Ocene državnega aparata so imele navadno odločilno vlogo pri odločitvah te vrste. Posledica takega stanja so velike razlike v proračunski potrošnji med posameznimi občinami, ki niso vedno rezultat gospodarske moči, ampak tudi rezultat neprincipialne presoje. Že samo dejstvo, da je v Sloveniji v letu 1965 prejelo republiško dotacijo 37 občin

od skupno 62, je zgovoren dokaz, da uživa pri organizaciji proračunske potrošnje dejansko samostojnost le manjši del gospodarsko močnejših občin.

Splošni okvir gibanju proračunske potrošnje dajejo v zadnjih letih z družbenim planom federacije načrtana načela delitve narodnega dohodka. Že ves čas, zlasti pa od leta 1964 dalje, je opazna tendenca za zmanjšanjem deleža splošne potrošnje v narodnem dohodku, ki dobiva svoj izraz tudi v gibanjih proračunske potrošnje v občini. Nominalna proračunska potrošnja je sicer do leta 1965 stalno naraščala, toda njen delež je v narodnem dohodku prav tako stalno upadal:

Gibanje proračunske potrošnje in narodnega dohodka v občini

Leto	1962	1963	1964	1965
Proračunska potrošnja v občini (v milijonih S din)	584	689	874	1049
% narodnega dohodka	8,3	7,5	7,1	7,0

Gornji odstotki sicer niso povsem zanesljivi, ker je narodni dohodek v zasebnem sektorju gospodarstva ugotovljen le s cenitvami, prav tako pa tudi prikazovanje narodnega dohodka v družbenem sektorju ni vedno natanko razmejeno med posameznimi občinami — vendar jasno prikazujejo tendenco upadanja občinske proračunske potrošnje. Po oceni za leto 1966 znaša le-ta že manj kot 6 % narodnega dohodka na področju občine.

Gibanje realne proračunske potrošnje je zaradi inflacije in notranjih premikov seveda težko natanko ugotoviti. Lahko pa zasledimo stalno naraščanje nekaterih oblik in prav tako stalno padanje drugih. Proporcionalno naraščajo izdatki za šolstvo in socialno varstvo, izdatki za komunalno dejavnost, negospodarske investicije, zdravstveno varstvo in javno upravo pa nazadujejo. Očiten je premik v korist nujnih, z zakonom predpisanih obveznosti občine, prav tako pa zmanjševanje tistih izdatkov, ki so občini naloženi le kot splošne obveznosti (npr. izdatki za kulturo, telesna vzgoja, komunalna dejavnost itd.).

Določanje globalnega obsega proračunske potrošnje v občini je namreč v praksi izven njene pristojnosti, in to kljub temu, da je v ustavi in zakonu o prispevkih in davkih občanov poudarjena njena samostojnost na tem področju. Vsako leto Zvezna skupščina predpiše zgornje meje obdavčenja posameznih virov in s tem dokaj omeji možnosti zbiranja občinskih dohodkov. Republiškim organom pa je prepuščena presoja, ali bo neka občina dobila dopolnilna sredstva iz njihovega proračuna. Tako stanje je rezultat dejstva, da proračun ni samo skupnost sredstev za zadovoljevanje potreb države in občanov, ampak tudi pomemben instrument planskega usmerjanja gospodarstva.

Dohodki občine izvirajo predvsem iz dveh skupin virov, ki so po posameznih občinah zastopani v dokaj različnih razmerjih. Sredstva, ki pritekajo iz *obdavčenja dohodkov*, so v glavnem res sorazmerna gospodarski moči občanov. Sredstva, ki pritekajo iz *obdavčenja potrošnje*, pa mnogokrat odteka na področja druge občine v skladu z razmestitvijo potrošniškega omrežja. Škofja Loka je v tem pogledu izrazit primer periferne občine, ki ima sicer precej razvito proizvodnjo in ustvarja dokaj visok dohodek, nima pa večjih potrošnih središč in zato tudi ne blagovnega prometa v takem sorazmerju, kot je to primer v sosednjih občinah z razvitimi potrošnimi

centri (Kranj, Ljubljana). Tam zajemajo tudi precejšnji del davkov na potrošnjo prebivalcev drugih občin. Tako stanje je delno sicer res rezultat zanemarjanja nekaterih panog gospodarstva (trgovine, gostinstva itd.), vendar ni vsa krivda samo v tem. Razvijanje prav vseh oblik potrošniškega omrežja za vsako ceno v neposredni bližini velikih centrov ne more biti gospodarno. Sistem obdavčenja kaže težnjo zakonodajalca, da s takim načinom zbiranja sredstev okrepi urbanistične centre neke pokrajine, prelije vanje del sredstev iz okolice in s tem ustvari potrebno koncentracijo sredstev za njihov hitrejši razvoj. V naših razmerah je to prelivanje precej obsežno in ustvarja tak položaj, da je treba potem z republiškimi dotacijami popravljati delovanje tega instrumenta. Hkrati se vedno pogosteje pojavljajo tudi ideje, naj bi bilo potrebno financiranje nekaterih družbenih služb (npr. izobraževanja) organizirati v širših regionalnih okvirih, da bi se razpoložljiva sredstva enakomerneje porazdelila. Na vsak način pa je občina v takem sistemu materialno zainteresirana, da poleg proizvodnje organizira in spodbuja tudi vse oblike potrošnje svojih občanov, kar je brez dvoma dobra stran sistema.

Zmanjševanje globalnega obsega proračunske potrošnje je posledica znane usmeritve v delitvi narodnega dohodka, ki je opazna že več let, zlasti pa je dobila poseben poudarek z gospodarsko reformo. Gre za splošno zmanjševanje udeležbe države v ustvarjenem produktu in za povečevanje udeležbe neposrednih proizvajalcev. Še leta 1963 je bilo od ustvarjenih 9221 milijonov narodnega dohodka na področju škofovloške občine odvzetih z raznimi oblikami družbene akumulacije 4250 milijonov ali 46 %. Od tedaj se to razmerje stalno spreminja v korist proizvajalcev. Tako visoke stopnje obremenitve seveda niso trajno vzdržne.

Rezultat teh sprememb je naraščanje osebne potrošnje občanov in stagnacija oziroma nazadovanje splošne potrošnje. Ob tem se odpirajo nekateri problemi, ki v prehodnem obdobju povzročajo pomembne družbene napetosti. Ni jasno, kako vplivajo spremembe v osebni potrošnji na splošno, zlasti proračunsko potrošnjo. Posamezne učinke pa je mogoče neposredno opaziti: povečan je pritisk občanov na komunalne naprave, strmo narašča obremenitev električnega in vodovodnega omrežja, povečujejo se zahteve za urejanje cest itd. Vprašanje je, ali bi tudi s proporcionalnim povečevanjem proračunskih sredstev ob enakih stopnjah obdavčenja sploh zmogli spremljati rast potreb, ali pa je potrebno nekatera področja, ki jih je doslej vzdrževal proračun, iz njega izločiti in prenesti na neposredne potrošnike.

Celotno proračunsko potrošnjo v občini lahko razdelimo na dva dela:

1. Stroški za opravljanje nalog, ki jih je občina na temelju veljavnih zakonov dolžna pokrivati.
2. Stroški za dejavnosti, ki niso izrecno predpisane z zakoni, a jih občani želijo zadovoljiti na skupni način in z uporabo proračunskih sredstev.

Zelo težko je natanko določiti, koliko sredstev je potrebnih za izvrševanje obveznih in koliko za izvrševanje neobveznih funkcij, ker se le-te mnogokrat prepletajo. Zlasti je težavno določati minimalni standard nekaterih služb (šolstvo, socialno varstvo, zdravstveno varstvo itd.), ki bi ga šteli za obveznost. Pomanjkljivost je zlasti v tem, da zakon, ki posamezne dejavnosti uvaja, ne določa sankcij, če občina ne izpolni zakonite obveznosti, (če npr. socialno ogroženi človek ne najde pomoči, če prepereli most

ogroža potnike itd.) Obstajajo samo možnosti, da se po subjektivnih kriterijih določa pomembnost posameznih nalog občine in razporejajo sredstva zanje.

Prikaz nekaterih področij proračunske potrošnje v škofjeloški občini in primerjava s povprečji v SRS naj nekoliko osvetli položaj, v katerem je občina v primerjavi z drugimi občinami v Sloveniji. Klasifikacija in kazalniki so povzeti po klasifikaciji sekretariata za finance SRS. Primerjava velja za leto 1964, ker novejši podatki še niso publicirani.

Stroški *obveznega šolanja* v osnovnih šolah so znašali v tem letu 62.300 din na 1 učenca. Republiško povprečje je bilo 61.600 din. Istočasno so bili osebni dohodki učnega osebja v tem letu v škofjeloški občini šele na 56. mestu med 62 občinami, kar pove da je pri nas šolstvo zaradi razpršenosti prebivalstva v resnici dražje. Primankljaj se je izrazil v nižjih osebnih dohodkih učnega osebja.

Izdatki za *prosveto in kulturo*, ki obsegajo financiranje kulturnih ustanov in ljudskoprosvetne dejavnosti, izredno nihajo od občine do občine. Največji so v občinah, ki imajo značaj regionalnih središč, in v nekaterih industrijskih krajih z večjo gospodarsko močjo (Ljubljana-Center 7000 din na prebivalca, Celje 4000 din, Jesenice 4150 din, Trbovlje 3830 din), izraziti nizki pa v perifernih občinah blizu večjih središč (Laško 71 din, Tezno 73 din, Logatec 184 din, Grosuplje 382 din na prebivalca). Škofja Loka se s 1320 din na prebivalca približuje pokrajinskim središčem (Novo mesto, Gorica) in je nekoliko pod republiškim povprečjem, ki znaša 1404 din na prebivalca.

Socialno varstvo je v slovenskih občinah zastopano z izdatki od 720 din na prebivalca (Lendava) do 6700 din na prebivalca (Ljubljana-Center). Nizka je potrošnja v nekaterih industrijskih središčih (Velenje 1447 din, Kamnik 1436 din na prebivalca), visoka pa v večjih mestih in pasivnih podeželskih občinah (Celje, Ilirska Bistrica, Idrija). Škofja Loka je z 2180 din na prebivalca skoraj natanko na republiškem povprečju. Zaradi povečevanja življenjskih stroškov izdatki za socialno varstvo povsod hitro naraščajo.

Izdatki za *zdravstveno varstvo* povsod upadajo. Zlasti se zmanjšujejo sredstva za zdravstveno preventivo, kar je živ odraz proračunske stiske in načina proračunske razprave, ko pride do izločanja najprej tam, kjer ravno neposredna nuja ne izsiljuje izdatkov. Škofja Loka je bila še zelo blizu republiškega povprečja, ki znaša 1179 din na prebivalca.

Najbolj neenakomerna je potrošnja za *komunalno dejavnost* v mestih in stroški *krajevnih skupnosti* na vasi. V tej občini obsegajo ti stroški le vzdrževanje lokalnih prometnih zvez, javnih nasadov in javne razsvetljave, investicije v komunalne naprave pa so v praksi že izpadle. Lahko bi rekli, da prav ti izdatki ilustrirajo položaj občinskih proračunov. V tem letu so se gibali v Sloveniji od nič (Ljutomer) do 14.300 din na prebivalca (Ljubljana-Center). Občina Škofja Loka je bila z 935 din na prebivalca na 38. mestu, vendar globoko pod republiškim povprečjem, ki je bilo 1963 din na prebivalca.

Stroški za *državno upravo* so znašali 6349 din na prebivalca in so bili nekoliko nad republiškim povprečjem, ki je bilo 6226 din na prebivalca. Osebni dohodki v tej panogi pa so bili za 5000 din mesečno nad republiškim povprečjem (51.000 din) kar pomeni, da je bila racionalno organizirana.

Naraščajo odplačila najetih *posojil*. Večina teh je bila najeta za nakup stanovanj za uslužbence javne uprave in šolstva. Te vrste izdatke so značilni za podeželske občine, ki so bile prisiljene na tak način zagotavljati dotok strokovnih uslužbencev te službe. Večjim centrom s številnim prirastkom intelektualcev iz domačega okolja je ta izdatek v glavnem prihranjen. V petih letih od 1961 do 1965 je občina Škofja Loka najela 290 milijonov posojil, od tega 253 milijonov iz lastnih skladov (stanovanjski, investicijski) in le 37 milijonov iz bančnih sredstev. Še v tem primeru je šlo za gradnjo medobčinskega objekta večjega pomena. Tudi iz tega se vidi, da se bančna sredstva pri nas le izjemoma uporabljajo za investicije v komunalno izgradnjo, šolstvo itd. V tem se jugoslovanska praksa bistveno razlikuje od financiranja takih gradenj v zahodnoevropskih deželah, kjer so prav bančna sredstva pomemben vir za kreditiranje komunalnih investicij. Na področju komunalnih investicij se potrošnja iz proračunskih sredstev v naši občini ni približala niti jugoslovanskemu povprečju komunalnih investicij, ki so v tem času znašale okoli, 0,6 % narodnega dohodka. To pomeni, da se breme te vrste prevljuje na delovne organizacije in neposredne uporabnike.

Velika hiba proračunske potrošnje v občini na področju komunalne dejavnosti in negospodarskih investicij je prav njena skrajna materialna omejenost. Izkušnje namreč kažejo, da je z materialnim podpiranjem pobude občanov, povezovanjem dotacij s krediti in lastno udeležbo mogoče sprožiti družbeno zelo pozitivne in materialno izredno učinkovite akcije za ureditev objektov družbenega standarda. Žal je tega vedno manj. Zaradi hitro naraščajočih drugih stroškov, zlasti za družbene službe in javno upravo, ob hkratnem zmanjševanju udeležbe proračunske potrošnje v narodnem dohodku, izgubljajo krajevne skupnosti svojo materialno bazo. Še leta 1962 so krajevne skupnosti izven ožjega mestnega območja z okoli 18.000 prebivalci razpolagale s 5,8 % občinskega proračuna. Leta 1964 je ta delež padel na 1,7 %.

Opisano stanje ni brez posledic za politične odnose v občinski skupnosti. Če proračunska potrošnja nima primerne obsega, ki bi vsaj nekoliko presegel osnovno nujno potreb, je udeležba občanov pri odločanju o njej le formalnega značaja. Občan nima možnosti, da bi kakorkoli uresničil svojo pobudo na tem področju. Spreminjanje razmerij med osebno in splošno potrošnjo položaj še zaostrojuje, ker povzroča da se občani počutijo ogrožene pri uresničevanju svojih pravic, ki so še včeraj veljale. Do neke mere je to objektivna nujnost, ki se mora pojaviti na določeni stopnji doseženega gospodarskega razvoja. V prejšnjih obdobjih, ko je bila osebna potrošnja v Jugoslaviji še zelo nizka, je bilo potrebno iz proračunskih sredstev pokrivati nekatere potrebe, ker jih posamezniki pač niso mogli. S povečevanjem osebnih dohodkov se zahteve do teh potrošnih področij povečujejo, obenem pa ne narašča osebna zainteresiranost za racionalno potrošnjo (npr. razne regresirane dejavnosti itd.). Skupnost bi morala zagotavljati večja sredstva že zaradi večje porabe, ki bi se zaradi neracionalne potrošnje še enkrat povečevala. S prenašanjem nekaterih oblik potrošnje iz proračunov v osebno potrošnjo in ob ustrezni rasti ravni osebnih dohodkov je mogoče pozitivno vplivati na racionalno uporabo družbenega proizvoda.

Viri

Ksente Bogoev, Lokalne finansije Jugoslavije, Beograd 1964. — Toša Tišma, Javne finansije, Zagreb 1964. — Zaključni računi skupščine občine Škofja Loka 1961 do 1964. — Sekretariat za finance SRS, Proračunska potrošnja v SRS v letu 1964.

Résumé

LES VARIATIONS DANS LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE DE LA COMMUNE ET LEURS CONSÉQUENCES

L'auteur aborde son étude par l'analyse de trois domaines typiques de la dépense budgétaire: l'administration publique, services d'utilité publique et les investissements non-économiques. Ensuite, il compare la dépense budgétaire de la commune de Škofja Loka avec celle des autres communes de la République Socialiste de Slovénie et avec la moyenne de cette dépense en Slovénie. Il constate que la dépense budgétaire de la commune de Škofja Loka atteint dans certains domaines la moyenne (activités culturelles et instructives, sécurité sociale, santé publique, administration), tandis que dans certains autres, elle est considérablement plus basse (écoles obligatoires, activités communales et dépenses des communautés locales). Les payments pour des investissements non-économiques (construction des logements) sont eux aussi en croissance.