

## FINANCIRANJE LOKALNE UPRAVE V ČRNI GORI

**Povzetek.** *Ali dobivajo lokalne skupnosti v spremenjenih globalnih razmerah, ko se spreminja suverenost nacionalnih držav, večji ali manjši pomen? To je aktualno vprašanje tudi v Črni gori. Z institucionalnimi rešitvami je lahko lokalni samoupravi dodeljena večja ali manjša autonomija, vendar bo njena dejanska autonomija zmeraj "omejena" sorazmerno z izvirnimi prihodki, ki so ji na razpolago za opravljanje zadev in funkcij iz samostojnega delovnega področja, in ugotovljeno stopnjo svobode pri razpolaganju s temi prihodki. Dogaja se nasprotno. Kontinuirano zmanjševanje izvirnih prihodkov lokalne samouprave bi bilo razumljivo, če bi se v enaki meri zmanjševal obseg zadev njenega samostojnega delovanja. Vendar je kljub očitnemu reduciranju samostojnega delovanja ta pojav neprimerno manjši od stopnje zmanjševanja prihodkov. Z zmanjševanjem izvirnih proračunskih prihodkov lokalne uprave se bistveno zreducira njen učinek, s tem pa tudi pomen za lokalno prebivalstvo. Če pa gre za odobritev dopolnilnih sredstev (donacije, subvencije, egalizacijski fond), se ugotavlja izpolnjevanje določenih pogojev, ki jih je predpisala centralna oblast ob sočasnem pridrževanju pravice nadzora nad porabo teh sredstev. Tako država reducira prihodke lokalne samouprave, širi svoje izvirne prihodke, preko dopolnilnih sredstev razširja svoj vpliv ter lokalne organe spreminja v izvajalce svojih lastnih ciljev in politike.*  
**Ključni pojmi:** *lokalne skupnosti, Črna gora, dejanska autonomija, izvirni prihodek, reduciranje delovanja.*

Pri dilemah o vprašanih bodočih usmeritev razvoja lokalne uprave in tudi o vrsti drugih pomembnih vprašanj institucij sodobne družbe ne gre le za stališča teoretičnih razmišljanj, ampak tudi za povsem praktične naloge, ki jih je pred znanost postavila stvarnost kot kumulativen rezultat neizogibnih sprememb. Zaradi svojega preteklega in sedanjega, skoraj vsakodnevnega pojavljanja, zahtevajo spremembe preizkušanje celotnega sklopa institucionalno-politične nadgradnje sodobne družbe. Posebno vprašanje sodobnega življenja in dela državljanov predstavljata sistema funkcioniranja in financiranja lokalne uprave.

\* Dr. Miro Blečič, direktor blagovnih rezerv Črne gore

V zvezi z mestom in vlogo lokalne uprave in z odprtimi vprašanji, ki kažejo iz sedanjosti v prihodnost, se že bolj ali manj razločno oblikujeta dva različna pristopa. Utemeljujeta ju ekonomski in tehnološki vidik. Na teh temeljih razlagata sodobne procese in predvidevata prihodnji razvoj. V teoretičnih razmišljanjih, ki izhajajo iz razvitega sveta, se najpogosteje kažejo odnosi med centrom in periferijo, globalnim in lokalnim, nadrejenim in podrejenim, gledano z aspekta hierarhije pa regionalnega in provincialnega ipd. (Marinković, 1998: 12).

Tisti, ki zagovarjajo globalno-interkontinentalni pristop, izhajajo predvsem iz dejstva, da zaradi transferja blaga, tehnologije, idej, ljudi, kapitala, kulturnih in znanstvenih dognanj idr. vse hitreje izginjajo meje, pri tem pa nastopa, kot jo imenujejo, era planetarizacije, ki v svojem bistvu tvori temelj "nove svetovne ureditve". Na njej se oblikuje ustrezna politična nadgradnja in organizacija. Njene bistvene oznake so vidne v prizadevanjih, da bodo v nekem širšem obsegu, z aspekta nacionalne varnosti in z aspekta človekovih pravic in podobnih pomembnih vprašanj državne meje, popolnoma izginile. Kot neposredna podpora temu procesu so nastale kontinentalne ekonomske in politične integracije (Evropska skupnost, OVSE ipd.). V takšni konstelaciji odnosov je treba suverenost nacionalnih držav nujno sprejeti v obliki omejene suverenosti. Nastale spremembe so v tem smislu z nivoja nacionalnih celot oziroma državne suverenosti le del vseh sprememb, ki v znatni meri vplivajo tudi na lokalno upravo kot politično institucijo, ki se je razvila kot neposredna oblika ustvarjanja življenjskih in delovnih razmer državljanov na tem območju.

Utemeljeno se postavlja vprašanje, ali dobijo lokalne skupnosti v tako spremenjenih globalnih razmerah večji ali manjši pomen? Dilema je nesporna, če k problemu pristopimo z vidika globalnih mednarodnih odnosov. Lokalne skupnosti so jim podrejene, njihova vloga pa postopno izgublja svoj vpliv.

Poudarili smo že, da se zelo pomembne življenjske dejavnosti prebivalstva odvijajo na območju lokalne skupnosti. V okviru teh dejavnosti se po demokratičnih standardih voli oblast, ki določa določene razvojne usmeritve in omogoča življenjske in delovne razmere na teh območjih.

Teh vprašanj ne morejo rešiti nekakšne oblike "nove" svetovne ureditve. Nasprotno, kakovostne rešitve teh življenjskih vprašanj v lokalnih skupnostih so temeljne vrednote globalnih mednarodnih odnosov.

"Globalisti" razlagajo svoje mnenje o zanemarljivi vlogi lokalnih skupnosti za existenco sodobnega prebivalstva z vse hitrejšo eliminacijo geografske oddaljenosti in s sprejemanjem edino veljavnega ekvivalenta uspešnosti, ki bazira na stroškovnem principu zadovoljevanja človekovih potreb. Zagovorniki tega koncepta v prvi vrsti poudarjajo, da se z eliminacijo geografsko-časovne distance atribut lokalne skupnosti v osnovi izgubi, ker bi lahko te zadeve, izhajajoč iz stroškovnega principa, racionalneje opravljale specializirane službe in institucije, katerih enote bi bile ustrezno razvrščene po območju in organizirane po principu funkcionalnosti.

Takšen pristop v osnovi ne ukinja lokalnih skupnosti niti ne zmanjšuje njihovega pomena, ampak samo spreminja obliko njihovega dela tako, da jih prilagaja novim razmeram.

## Meje je obsega pristojnosti in nivoja razmejenosti

Obseg pristojnosti lokalnih skupnosti je eden bistvenih pogojev za njihov nadaljnji razvoj, vendar skupaj z zagotavljanjem vira financiranja tvori ključno vprašanje obstoja lokalnih skupnosti. Vprašanje pristojnosti je s teoretičnega, zakonodajnega in pragmatičnega vidika nerazdružljivo povezano z razvojno dinamiko družbe. Proces dinamičnega razvoja družbe kontinuirano vsiljuje potrebo po dopolnjevanju z novimi vsebinami oziroma dopolnjuje obstoječe rešitve, čeprav je pristojnost lokalne skupnosti že določena. Iz tega sledi, da je proces dinamičen in da ga je treba obravnavati kot vedno odprt proces. Ob tem se upravičeno postavlja vprašanje: Katere zadeve so tiste, o katerih bi lahko trdili, da spadajo v samostojno delovno področje organov lokalne samouprave in kakšna ter kolikšna bi morala biti samostojnost lokalnih organov v upravljanju teh zadev oziroma katere so konkretne funkcije in naloge lokalne samouprave?

Gotovo je, da so pristopi v teoriji in praksi v postopku razmejevanja različni (Pusić, 1993: 23). Tisti, ki bolj ali manj utemeljeno spodbijajo veljavnost stališča o zadevah, ki bi se dotikale le in izključno potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti, poudarjajo očitke, da v sodobni družbi skoraj ni mogoče najti takšnih zadev, ker sta medsebojna odvisnost in vzročno-posledična zveza med komponentami, ki sestavljajo neki sistem upravljanja javnih zadev, takšni in tolikšni, da se celo tipično lokalne zadeve, kot so komunalne službe, v določenih okoliščinah pojavijo kot zadeve širšega interesa. V pojasnilo:

Pomanjkanje vode v mestnih naseljih, javni prevoz, javna razsvetljava, mestna čistoča idr. imajo povsem izenačen vpliv na lokalno prebivalstvo oziroma na nivo uslug lokalnega pomena pa tudi na tiste dejavnosti, ki jih opravljajo na osrednjem nivoju državnih služb. Medsebojno prepletanje pristojnosti se v mnogih primerih kaže tudi na osrednjem nivoju oblasti. Tako je na primer popolnoma razumljivo in življenjsko zanimanje lokalnega prebivalstva za dober RTV- signal, PTT-mrežo, električno napajanje in podobno, čeprav so to segmenti funkcionalnih sistemov na nivoju države oziroma centralne oblasti. Ostre in mehanske demarkacijske linije, ki bi lahko ostro ločevala lokalno in centralno oblast, ni.

Našteti in tudi mnogi drugi primeri prepričljivo govorijo, da "... v neki svobodnejši in širši razlagi javnih zadev skoraj ne moremo najti lokalne, ki bi se dotikala le prebivalcev določene skupnosti, obenem pa nobene centralne, ki se tudi ne bi dotikala prebivalcev lokalne skupnosti" (Marinković, 1998: 47). To že samo po sebi prepričljivo kaže, s kakšnimi težavami se soočajo prizadevanja za jasno določanje, definiranje in razmejitev lokalnega od centralnega delokroga oblasti.

Podobno je tudi z možnostjo operacionalizacije stališč, da vseh zadev, ki jih lahko opravljajo lokalni, ni potrebno prepuščati višjim nivojem. Ali pa gre povsem za nasprotno stališče, ki trdi, da je država nosilka vseh javnih zadev in je tudi pooblaščenca za ugotavljanje, katere zadeve bodo prepuščene enotam lokalne samouprave in kolikšno stopnjo samostojnosti bodo imele pri opravljanju teh zadev.

Ker niti eno od teh dveh ekstremnih stališč iz političnih in racionalnih razlogov ni moglo biti absolutno sprejeto, sta se morali teorija, še posebej pa praksa, usme-

riti k iskanju sprejemljivejših rešitev. Temeljni smisel teh rešitev bi bil, da bi se z njimi istočasno dimenzionirali osrednji in lokalni organi kot izvajalci javnih zadev glede vrste in tudi glede stopnje samostojnosti.

Na tem temelju je bilo pri nas sprejeto stališče, da je lokalna samouprava del enotnega sistema, ki je urejen z ustavo. Tako je s 66. členom Ustave Republike Črne gore v poglavju, ki ureja svoboščine in pravice državljanov, ugotovljeno:

- Zagotovljena je pravica do lokalne samouprave.
- Lokalna samouprava se uresničuje v občini in glavnem mestu.
- Državljeni v lokalni samoupravi odločajo o določenih javnih in drugih zadevah, zanje so neposredno in preko svobodno izvoljenih predstavnikov zainteresirani lokalni prebivalci.
- Organa lokalne samouprave v občini sta skupščina in predsednik občine.
- Republika podpira lokalno samoupravo.

Na temelju ustavnih načel, določenih z zakoni, se na splošen in izrecen način določajo zadeve v samostojnem delovnem področju lokalnih organov, obenem pa tudi odnosi med centralno in lokalno samoupravo. Smisel takšnega stališča je v tem, da se niti centralne niti lokalne samouprave apriorno ne postavljajo v različen položaj, ampak se njihov status in zadeve urejajo z ustavo. Povsem drugačno je vprašanje, zakaj poteka operacionalizacija tega stališča običajno na škodo lokalne samouprave, ki zato dobiva značilnosti decentralizacije. Zaradi tega je vse pogosteje potrebno zagotavljati in ščititi načela lokalne samouprave.

Ne glede na že zapisano obstajajo tudi zagovorniki (Pusić, 1993:15) obsega pristojnosti centralnega in lokalnega nivoja oblasti na temelju različnih kriterijev. Najpogosteje omenjeni kriteriji so: geografska bližina uporabnikov, kraj opravljanja dejavnosti, sredstva, specifične potrebe idr. Vendar imajo naštetih in tudi drugi kriteriji v praktični uporabi relativno majhno uporabno vrednost. Tako je po principu geografske bližine uporabnika sfera predšolskega in šolskega izobraževanja lahko lokalna, enako pa velja tudi za sodstvo, zdravstvo, policijo ipd. V praktični uporabi tudi drugi kriteriji nimajo večjega učinka.

Glede na to je edina racionalna rešitev, da se z ustavo in z ustreznimi zakoni najprej načelno, nato pa še popolnoma določeno razmejijo zadeve centralnih organov od zadev v samostojnem delokrogu organov lokalne samouprave. V tem razmejevanju je treba izhajati iz jasno definirane stališča, da so kot stalne zadeve mišljene samo tiste, ki so v samostojnem delokrogu organov lokalne samouprave, torej tiste zadeve, s katerimi lokalni organi upravljajo v polni meri, kar pomeni, da so pri tem podvrženi samokontroli ustavnosti in zakonitosti. Kot lokalne zadeve lahko torej razumemo le tiste, ki v samoupravi zagotavljajo varnost in stabilnost glede zadev v samostojnem delokrogu, s tem pa ji omogočajo, da za opravljanje teh zadev razvije ustrezne metode, organizacijo in zagotovi nepogrešljive vire sredstev.

Ob izvornih zadevah lokalne samouprave lahko organi lokalne skupnosti opravljajo tudi prenesene in zaupane zadeve. Karakteristična oznaka prenesenih zadev je, da jih obravnavajo kot zadeve centralnih organov in da jih z zakonom prenese-

jo na lokalne organe, vendar tako, da hkrati dobijo pooblastila, ki jih lahko s svojimi dopolnilnimi predpisi zaradi prilagajanja lokalnim pogojem delno tudi urejajo. V zvezi s tem v Evropski listini o lokalni samoupravi piše: "V primeru prenosa pooblastila s centralnih in regionalnih na lokalne oblasti, bo lokalnim oblastem v čim večji možni meri dovoljeno prilagajanje njihovega izvajanja lokalnim pogojem" (Evropska listina o lokalni samoupravi, 4. čl., 5. točka).

Glede na to se za prenesene zadeve lahko reče, da so lokalne samo v določeni meri, in sicer v tolikšni, kolikor jih imajo lokalni organi možnost urejati s svojimi predpisi. Ker je ta možnost delna, so tudi prenesene zadeve le delne, lokalne.

Za prenesene zadeve je značilno še to, da imajo poleg ustavnosti in zakonitosti centralni organi pravico ocenjevati tudi smotrnost.

V primerjavi s prenesenimi se zaupane zadeve nikakor ne morejo razumeti kot lokalne, ker to vrsto zadev (in običajno gre za upravne zadeve) organi lokalne uprave le izvršujejo natančno po predpisih in navodilih centralnih organov in pod njihovim polnim nadzorom. V primeru zaupanih zadev so organi lokalne uprave navaden servis, ki opravlja zadeve za centralne organe, ki so lokalnim organom dolžni pravično nadomestiti opravljene zadeve.

Tu se upravičeno vsiljuje vprašanje enakopravnosti položaja organov lokalne in centralne oblasti. Enakopravnost je ogrožena z ekonomskega in prav tako s pravnega aspekta. Centralnim organom je namreč dopuščena svoboda odločanja, ali bodo in katere zadeve bodo zaupali lokalnim organom, ki pa nimajo svobode odločanja, ali bodo ali ne bodo sprejeli opravljanja takšnih zadev. Da bi obstajal princip enakopravnosti, menimo, da bi morali imeti lokalni organi pravico izbora. Takšno stališče pri opredelitvi, ali bo lokalna skupnost zaupane zadeve sprejela ali ne, bi ji omogočilo popolno enakopravnost pri določanju višine sredstev, ki bi bila nadomestilo za njihovo izvajanje. Vsekakor se vzpostavitev principov enakopravnosti v navedenem smislu ne bi moglo zakonsko izvesti, ampak bi to opravljali resorni organi s svojimi akti.

Razloge za takšno stališče je treba poiskati v dejstvu, da so zaupane zadeve izključno zadeve iz domene državne uprave. Za njihovo izvajanje so odgovorni organi centralne oblasti, ki imajo prav tako možnost selektivnega izbora zaupanih zadev - vendar ne vseh, ki jih bodo zaupali enotam lokalne samouprave - prav tako pa tudi možnost selekcije, komu bodo zaupali njihovo izvajanje. Če pa ugotovijo, da organ določene enote zaupane zadeve ne izvaja dobro, takoj prevzamejo izvajanje te zadeve in s tem preprečijo možne škodljive posledice. V današnjih pogojih pa je izvajanje take selekcije skoraj nemogoče, saj selekcija poteka po zakoniti poti. Vsaka sprememba zahteva spremembo zakona in parlamentarno proceduro, ta pa sproži, če že ne drugega, postopek, ki je lahko dolgotrajen.

## Nujno potrebna sredstva in stabilni izvirni dohodki lokalne uprave - prvi pomemben pogoj njene učinkovitosti

Z institucionalnimi rešitvami je lahko lokalni samoupravi dodeljena večja ali manjša avtonomija, vendar bo njena dejanska avtonomija zmeraj "omejena" sorazmerno z izvirnimi prihodki, ki so ji na razpolago za opravljanje zadev in funkcij iz samostojnega delovnega področja in ugotovljeno stopnjo svobode pri razpolaganju s temi prihodki.

V tem smislu bi morali biti lastni prihodki lokalne uprave usklajeni z zadevami v njihovem samostojnem delokrogu, kar pomeni, da je s temi prihodki mogoče kriti stroške opravljanja teh zadev. Vendar nastaja v praksi razkorak med zadevami, ki tvorijo samostojni delokrog, in med razpoložljivimi lastnimi prihodki lokalne samouprave. Temeljna karakteristika tega razkoraka je stalno zmanjševanje možnosti lokalne samouprave, da bi stroške opravljanja svojih izvirnih zadev pokrivala s sredstvi iz lastnih, izvirnih prihodkov.

Proces kontinuiranega zmanjševanja izvirnih prihodkov lokalne samouprave bi bil razumljiv, če bi se v enaki meri zmanjševale tudi zadeve njenega samostojnega delovanja. Vendar je kljub očitnemu reduciranju samostojnega delovanja ta pojav neprimerno manjši od stopnje zmanjševanja prihodkov. Nesporno je dejstvo, da sodobna država prevzema mnoge socialne funkcije, zaščito človekovega okolja, zunanjo in notranjo zaščito idr. Za čas, v katerem živimo, je karakteristična tendenca po zmanjševanju vloge države pri zagotavljanju socialne varnosti in po prelaganju dela tega bremena na lokalne organe, vendar jim pri tem ne odstopa ustreznega dela prihodkov. Torej je treba razloge iskati v dejstvu, da hoče država razširiti svojo kontrolo tudi na skupek zadev, ki so v samostojnem delokrogu organov lokalne samouprave. Ne da bi se dotaknila pravno-formalnega statusa lokalne samouprave, država spreminja njen dejanski status. S tem dosega dvojni cilj centralnih državnih organov. Prvi je ta, da se z zmanjšanjem izvirnih proračunskih prihodkov lokalne uprave bistveno zreducira njen učinek, s tem pa tudi pomen za lokalno prebivalstvo. Tako se ohranja teorija o nemoči lokalne samouprave, da bi kakovostno in učinkovito opravljala svoje zadeve. Zato je vse pogosteje prisiljena centralne organe prositi za dopolnilna sredstva, kar je klasična oblika odvisnosti. V postopku odobritve dopolnilnih sredstev (dotacije, subvencije, egalizacijski fondi) se ugotavlja izpolnjevanje določenih pogojev, ki jih je predpisala centralna oblast ob sočasnem pridrževanju pravice nadzora nad porabo teh sredstev. Tako je država, ko je zreducirala prihodke lokalne samouprave, ob istočasni razširitvi svojih izvirnih prihodkov, dvakratno omejila pomen lokalne samouprave, preko dopolnilnih sredstev pa razširila svoj vpliv tudi na opravljanje zadev v njenem izvirnem delovanju ter tako lokalne organe spremenila v izvajalce svojih lastnih ciljev in politike.

Z natančnim uravnavanjem (z reduciranjem prihodkov in infiltriranjem dodatnih v izvirne zadeve) država z vsiljeno demokracijo postopno spreminja celoten status lokalne samouprave. S tem nastajajo v temelju bistvene podmene, ki potrjujejo teorijo, da je treba lokalni samoupravi prepustiti le tiste zadeve, ki jih je sposobna opravljati, kar predstavlja decentralistični model z izrazitimi karakteris-



tikami upravne decentralizacije. Takšne spremembe je omogočil ustavno-pravni status lokalne samouprave, kjer se ta potrjuje s posebnimi daljnoročnimi predpisi, medtem ko se politika javnih prihodkov potrjuje kratkoročno, kar determinira njihov obseg pri lokalnih skupnostih, to pa pomeni ločenost od statusnih vprašanj. Ustavno-pravna vprašanja, konkretno lokalne samouprave v Republiki, vsaj bistveno niso bila spremenjena, čeprav so bile določene dopolnitve predpisov - ob dejstvu, da je bil v istem časovnem obdobju sistem javnih prihodkov desetkrat spremenjen - tudi v začetku leta 1999, in sicer z relativnim zmanjševanjem davčnega priliva. Država ima z uvajanjem novih vrst davkov pravico širiti in povečevati svoje prihodke, medtem ko na drugi strani to svoboščino omejuje lokalni samoupravi. Tukaj pa se ne izčrpajo možnosti države, ki si lahko ob navedenih pristojnostih rezervira še zanesljive in izdatne vire prihodkov ali stopnje prispevka, lokalni samoupravi pa prepušča tiste nezanesljive, revnejše ali relativno težko izplačljive. Tako se je v začetku leta 1996 s spremembo institucionalnih rešitev stopnja prispevka davkov na dohodek prebivalstva lokalnim skupnostim zmanjšala od 20 do 60 odstotnega na enoten 15 odstoten nivo za vse občine, kar je v znatni meri reduciralo javne prihodke lokalnih skupnosti, obveznosti pa niso bile korigirane.

Če bi upoštevali skoraj identični stališči dveh pomembnih mednarodnih dokumentov, da namreč finančna nesamostojnost ogroža same temelje lokalne samouprave, bi lahko lokalni samoupravi zagotovili vsaj minimum samostojnosti.

Mednarodne institucionalne rešitve v "Listini" in "Deklaraciji" v prvi vrsti poudarjajo enotno stališče o neodtujljivi pravici lokalnih skupnosti, da razpolagajo in utrjujejo lastne vire financiranja, ki so odvisni od ekonomske politike države in določenih pristojnosti lokalnih skupnosti, kot jih določajo ustava in zakoni.

Sistematična analiza teh stališč bi pokazala, da omogočajo ob upoštevanju finančne odvisnosti lokalne samouprave vzpostaviti vsaj neki nujen minimum samostojnosti in izhod iz nastalega položaja. Njegova osnovna karakteristika je kontinuirano reduciranje virov financiranja, predvsem izvernih prihodkov, funkcij in zadev lokalne oblasti. Vztrajanje pri samostojnem razpolaganju z lastnimi prihodki pa utrjuje naše spoznanje, da je v praksi samostojnost ogrožena in omejena.

Zaradi tega se nujno vsiljuje vprašanje, ali je mogoče zgraditi veljaven model prihodkov lokalne samouprave, ki bi ji omogočal iz lastnih virov ustvarjati lastne prihodke, dovolj visoke, da bi z njimi lahko pokrila stroške opravljanja zadev iz samostojnega delokroga, hkrati pa bi svobodno izvajala samostojno politiko izkoriščanja teh virov in razpolaganja s prihodki.

Ta vprašanja pa je mogoče reševati z različnimi teoretičnimi pristopi.<sup>1</sup> Obstajata dva osnovna, vendar različna pristopa prelivanja nepogrešljivih sredstev. Prvi pristop izhaja iz temeljev centralizacije javnih prihodkov, ki se nato delijo po zakoni določenih kriterijih na del, ki pripada centralnim organom, in del, ki pripada organom lokalne samouprave. Model je učinkovit, če so točno določeni kriteriji, po katerih pri odločanju aktivno in enakopravno sodelujejo organi lokalne

<sup>1</sup> O tem glej obširneje v citiranem delu R. Marinkovića, str. 57 in analizi, na temelju katere je podan tudi ta skrajšan prikaz.

samouprave. Vendar pa je temu modelu mogoče oporekati pomanjkljivost, ki se kaže v obsežnem administriranju in preveč naglašeni vlogi centralnih oblasti.

Drugi pristop pa že na začetku izhaja iz principa ločenih prihodkov. Po njem imajo oboji, centralni in lokalni organi samouprave, svoje ločene izvorne prihodke.

Ta model je v svoji osnovi ugodnejši za lokalno samoupravo, če je seveda zadoščeno pogoju, da so izvorni prihodki po višini in kakovosti takšni, da se iz njih lahko priskrbijo nepogrešljiva sredstva in da država oziroma organi centralne oblasti (ameriški model) nimajo pravice s svojimi akti različno omejevati lokalnih organov pri uporabljanju teh virov. Negativni učinki tega modela se kažejo s svojevrstno neenakopravnostjo med enotami lokalne samouprave zaradi različnih nivojev gospodarske razvitosti in drugih specifičnih vzrokov kot so število prebivalcev in gostota naseljenosti, obseg območja ipd., kar vse vsiljuje potrebo po formiranju egalizacijskih fondov, katerih osnovna naloga je preraščanje teh razlik.

Ob teh dveh temeljnih teoretičnih pristopih obstajata v praksi še dva modela, ki sta različici navedenih. Prvi je model skupnih prihodkov, po njem se vsi javni prihodki po določenem skupnem ključu delijo med centralne in lokalne organe oblasti. Vendar se pomanjkljivost modela najpogosteje kaže v neenakopravnem odnosu med lokalnimi in centralnimi organi oblasti v postopku določanja normativov pri delitvi skupnih prihodkov. Drugi oziroma četrti model pa združuje skupne in posebne vire prihodkov. Njegova osnovna premisa omogoča centralnim organom oblasti in lokalnim organom samouprave svoje posebne vire prihodkov in skupne, ki se delijo po določenih kriterijih. Ta model financiranja je najpogostejši v praksi sodobnih tržno usmerjenih držav. Pri nas pa ga uporabljamo od leta 1991.

Ne glede na različne modele, ki se uporabljajo v praksi za oblikovanje proračunskih prihodkov v lokalnih samoupravah različnih držav z različnimi nivoji gospodarske razvitosti in različnimi gospodarskimi sistemi, je za financiranje posebej pomembno:

- da lokalna skupnost samostojno razpolaga z lastnimi proračunskimi prihodki in da z njimi v celoti sfinancira zadeve osnovne dejavnosti;
- da se stopnja samostojnosti zrcali v "neomejeni" svobodi določanja stopnje davčnega priliva in se zato lokalna skupnost v osnovi aktivno vključuje v kreiranje ekonomske politike razvoja lokalne skupnosti in države v celoti;
- da se financiranje prenesenih in zaupanih zadev izvaja po principu enako pravnega usklajevanja centralnih in lokalnih organov oblasti tako, da centralni organi lokalnim skupnostim za zaupane zadeve prenesejo ustrezno nadomestilo, prenesene zadeve pa je potrebno nujno spremljati s sorazmernim prenosom ustreznih virov financiranja.

Na koncu poudarjamo, da sta v bistvu mesto in vloga lokalnih skupnosti v gospodarskem oziroma skupnem družbenem razvoju države odvisna predvsem od obsega in stabilnosti izvornih prihodkov in pravice, da s temi prihodki samostojno razpolagajo, saj je prav samostojno razpolaganje s prihodki prvi bistven pogoj za učinkovitost lokalnih skupnosti pri ustvarjanju pogojev in dobrin za boljše življenje in delo njihovih prebivalcev.



## Komunalni sistem v tranziciji - imperativ našega časa

Poudarili smo že, da v teoretičnih "obračunih" zagovorniki globalnega aspekta družbenega razvoja spretno manipulirajo z zadovoljevanjem splošnih, skupnih in lokalnih potreb, kar omogočajo funkcionalni sistemi, organizirani na stroškovnem principu. "Lokalisti" ugotavljajo, da takšno ravnanje omogoča storitve le posameznikom, ožjemu krogu ljudi, ki imajo materialne možnosti in lahko plačajo.

Vsiljuje se vprašanje: Ali je rešitev lokalne samouprave v organizaciji komunalnega sistema? Prav zaradi različnosti striktno predpisanih modelov organizacije komunalnega sistema na ravneh glede na gospodarsko razvitost nimamo enotnega modela ne v teoriji ne v praksi. Organizacije in modelov organiziranja ni mogoče natančno predpisati, ker so po svoji naravi vedno spremenljivi, dinamični ter prilagodljivi. Izenačenost v vseh modelih organizacije komunalnih sistemov je imperativ prilagajanja organizacije in aktivnosti, da bodo potrebe prebivalcev pravočasno, racionalno in učinkovito zadovoljene.

V tem procesu razvoja morajo lokalne skupnosti pri nas čim prej privatizirati posamezne oblike dejavnosti, ki jih opravljajo javna podjetja na nivoju občin. V procesu tranzicije sta nujni selektivnost in segmentiranost teh pravnih subjektov. Pri nas so bili ti procesi v preteklem časovnem obdobju dodatno usklajeni z vsemi ekonomskimi in neekonomskimi dejavniki. Posebno težaven je nizek družbeni standard državljanov lokalnih skupnosti. S procesom privatizacije tega pomembnega segmenta lokalnih skupnosti, bi se v tej fazi gospodarskega razvoja ustvarile določene monopolistične pozicije, ki bi povzročile spremljajoče negativne efekte.

Ni potrebno posebej poudarjati, da se bodo s privatizacijo posameznih dejavnosti lokalne skupnosti osvobodile potrebe po investiranju večjih sredstev lokalnih skupnosti. Storitve bodo kvalitetnejše, učinkovitejše in racionalnejše, vendar tudi nesporno dražje. Dosedanja politika lokalnih skupnosti je na tem področju imela več socialnih kot ekonomskih atributov. Tržne ekonomije ne poznajo takšne prakse niti v politiki depresiranih cen storitev. Na nivoju oblasti obstajajo določeni egalizacijski fondii, ki na poseben način vzpostavljajo balansirane odnose. Ker je proces prilagajanja in spremembe zavesti ljudi že po naravi relativno dolg, se zdi, da bo postopek najemanja določenih segmentov komunalnega sistema pokazal najboljše rezultate. Seveda ne smemo pozabiti, da bodo zakupniki v danem času zakupa maksimalno usmerjali svoje poslovanje v dveh smereh. Prva je učinkovitejša organizacija ob maksimalni racionalizaciji porabe, druga - ponuditi maksimalno sprejemljive cene za takšen nivo storitev. Cene so običajno nižje in stalno padajo.

Nesporno ta model prinaša, gledano kratkoročno, prihranek lokalni skupnosti, in sicer brez sofinanciranja poslovanja in ustvarjenih prihodkov od zakupa. Vendar je z vidika dolgoročnosti ta model nekoliko tvegan. Oseba namreč, ki bo najela pravni subjekt, želi ob minimalnem vlaganju iz obstoječega kapitala potegniti maksimalen profit, zato se bodo poslovna sredstva izčrpavala, njihova vrednost po tem procesu bo znatno nižja, kar pomeni tudi znatno manjši priliv

sredstev na temelju transferja tega kapitala, če pri sklepanju dogovora zakupniku ne bo naloženo, da bo obvezno obnovil opremo.

Kljub temu se v danem času zdi najsprejemljiveje proces privatizacije pospešiti, posebej na tistih področjih komunalnega sistema, kjer imajo lokalne skupnosti okrepljeno vlaganje brez pomembnih razvojnih učinkov. Z lahkoto se lahko ekonomsko elaborira, da vložena sredstva v neracionalne in neučinkovite komunalne sisteme lokalnih skupnosti le omogočajo nadaljevanje socializacije njihove sterilne eksistence, zato je poraba pomembnih družbenih sredstev neracionalna, problemi v njihovem poslovanju pa ostajajo nerešeni. Segmentiran pristop privatizacije ponuja možnost, da se lokalne skupnosti postopno osvobodijo najprej neprofitnih ali manj profitnih javnih podjetij, nato pa v zadnji fazi privatizirajo tudi tiste ekonomske celote komunalnega sistema, ki so tudi v teh razmerah gospodarjenja profitne oziroma povečujejo racionalizacijo razpoložljivega kapitala in učinkovitejše zadovoljevanje potreb državljanov. Neprofitna javna podjetja naj se ne ukinejo, ampak racionalizirajo.

Proces privatizacije je temeljna osnova tržne ekonomije. Privatizacija poživlja tržišče kapitala, kapital pa je posebej v naših razmerah pomanjkljiv resurs, ki bo z uvajanjem nepristranskih funkcij tržišča alociral kapital v tiste dejavnosti, ki navrzajo največji profit. Privatizacija je prvi pogoj temeljitih reformskih procesov celotnega družbeno-ekonomskega sistema, je imperativ racionalnega obstoja in zaščite obstoječega družbenega bogastva. Obstoječa družbena lastnina se namreč iz dneva v dan vse bolj derogira in njena popolna erozija je le še vprašanje časa. Proces privatizacije je torej nujen tudi z vidika lastniške zaščite obstoječega kapitala. Ta zaščita se zrcali v lastnosti dela in razpolaganja s kapitalom v zasebni lasti, ki bo nosil materialno odgovornost za svoje gospodarske aktivnosti. Tržišče bo kot nevtralni arbiter podpiralo le uspešne. Tisti drugi pa bodo morali po naravi tržne ekonomije nujno v stečaj. Glede na to ima tržna funkcija smisel le v zasebni lastnini. Nihče drug ne more biti odgovornejši za kapital kot njegov lastnik.

Res, privatizacija je projekt procesne narave. Sam po sebi bo projekt odprl tudi vrsto problemov, ki jih bo treba nujno reševati sukcesivno, posebej z vidika dolgoročnosti. Proces privatizacije mora za svoje uspešno izvajanje nujno imeti atributa transparentnosti in zakonitosti. Oba sta nujna zaradi doseganja prav tako bistvene lastnosti masovnosti procesa privatizacije, ki ima politično in strokovno komponento. Obe komponenti se realizirata z določenimi institucionalnimi rešitvami, ki morajo biti obsežne, decidne, zasnovane po principu enakopravnosti in polne informiranosti o procesu v začetnih pozicijah. Vse prednosti in pomanjkljivosti procesa privatizacije državljani najbolj in najhitreje začutijo v lokalnih skupnostih, še posebej, ko se procesi odvijajo na področju komunalnega gospodarstva, ki je v znatni meri amortiziralo zaščito družbenega standarda vseh državljanov lokalne skupnosti, v bistvu pa ustvarja krvotok življenja in dela vseh državljanov lokalne skupnosti.

## Zaključek

Če rezimiramo analitični pregled normativnega ustroja lokalne samouprave, še posebej pa njenega financiranja v Republiki Črni gori, njegove praktične uporabe, vidne pomanjkljivosti in tudi predlagane rešitve za njegovo dograjevanje, se nam vsiljuje vtis, da je obstoječi sistem nosilec atributa pomembnega reformskega predznaka v primerjavi s predhodnim obdobjem.

Reformski značaj sistema financiranja lokalne uprave se zrcali predvsem v dejstvu, da je opravljeno le načelno razmejevanje javnih prihodkov lokalnega in osrednjega nivoja oblasti, zato so s sistemskimi predpisi le deklarativno določene rešitve, medtem ko se vsako leto konkretno kristalizirajo odnosi relativnega prispevka nadomestil na temelju prenesenih ali zaupanih zadev. Prav ta nepreciznost institucionalnih rešitev, neglede na veliko stopnjo načelne demokracije, v korist lokalne samouprave (ker niso decidno določene izvirne pristojnosti lokalnih skupnosti) predstavlja izhodišče spornih odnosov v razlaganju vrste, obsega in stopnje samostojnosti v izvajanju zadev, ki so označene kot pravice in dolžnosti občine. Za republiške organe pa je istočasno rezervirana pravica, da lahko mnoga od teh vprašanj urejajo s posebnimi zakoni ali drugimi akti. Zato ugotovljene rešitve v finančnem smislu izražajo bolj možno obilje materialnih razmer centralnih organov oblasti, manj pa ekvivalent za zadeve, ki jih opravljajo lokalne skupnosti. Seveda pa ne smemo zanemariti dejstva, da so bili v začetku leta 1999 relativni davčni prilivi zmanjšani z namenom, da bi razbremenili davčne obvezance, ki bi se tako približali tržno usmerjenim gospodarstvom. Pravica lokalne skupnosti, da na ustavnem sodišču sproži postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti zakonov ali drugih institucionalnih rešitev republiških organov, ki spodbopavajo pravice in dolžnosti občine, je dovolj pomemben dejavnik, ki nas pripelje do zaključka, da je njena enakopravnost potencialno ogrožena.

Z vidika lokalnih financ opazimo slikovit primer negotovosti in nepreciznosti v Zakonu o lokalni samoupravi, kjer med drugim piše, da "Občini za izvajanje zadev izvirne pristojnosti pripadajo javni prihodki, določeni z zakonom", medtem ko je republiškim organom dopuščena svoboda, da vrsto in višino prihodka občine določajo z Zakonom o sistemu javnih prihodkov, z Zakonom o komunalnih taksah in nadomestilih in z Zakonom o administrativnih taksah. Negotovost lokalnih financ se zrcali v tem, da z Zakonom o lokalni samoupravi niso določeni njeni stalni izvirni prihodki (davki, takse, tarife in nadomestila ob eventualnem limitiranju maksimalnih stopenj) in procentualni prispevek (po določenih kriterijih) v delitvi drugih vrst javnih prihodkov, ampak je to prepuščeno posebnemu zakonodajalstvu centralnih organov oblasti.

Negotovost ustvarja tudi dejstvo, da v Ustavi Republike Črne gore niso določene pravice in zadeve lokalne samouprave, ampak je urejanje sistema v celoti prepuščeno zakonodajalstvu. Natančneje, v Zakonu o lokalni samoupravi je določeno, da je občina samostojna pri izvajanju zadev lokalne samouprave, ki izvaja tudi druge zadeve, določene s posebnim zakonom; to je bistvena dilema, ki lahko vedno znova ustvarja temelj spora. Navedene pomanjkljivosti so torej prepletene z ostanki iz prejšnjega sistema samoupravljanja, kjer se je operaciona-

lizacija pravic in obveznosti izvajala z institucionalnimi rešitvami in je spominjala na začarani krog.

Zaradi tega menimo, da je nujno odstraniti nedoločnosti in nepreciznosti, ki smo jih opazili, redefinirati obstoječe in vgraditi nove sistemske rešitve, tako da bomo upoštevali obstoječe neskladje na nivoju gospodarske razvitosti in regionalne povezanosti, velikosti lokalnih skupnosti, števila in gostote naseljenosti, geografskega položaja, migracijskih gibanj idr.

Od davkov, ki se ustvarijo na področju lokalne skupnosti od prenesenih in zaupanih zadev, bi lokalnim skupnostim pripadli naslednji: davek na prihodke državljanov iz kmetijstva in gozdarstva, davek na premoženje na podlagi lastništva zemljišča in del davka na promet proizvodov in storitev. Del, ki bi od teh davkov pripadel enotam lokalne samouprave, bi se določal s posebnim zakonom, ki bi bil utemeljen z objektiviziranimi kriteriji in z upoštevanjem velikosti ozemlja lokalnih skupnosti, stopnje njihove razvitosti, števila prebivalcev, stopnje naravnega prirastka, migracijskih gibanj in geografskega položaja. Ti in drugi kriteriji bi veljali tudi za določanje dela nadomestila, ki bi lokalnim skupnostim pripadal od izkoriščanja mineralnih surovin, naravnega zdravilnega dejavnika, uporabljanja magistralnih cest, izkoriščanja gozdov, vodotokov, eksploatacije rude in mineralnih surovin ipd. S posebnim zakonom bi se določil skupen obseg sredstev, ki letno pripadajo enoti lokalne samouprave. Ko bi se ta letni obseg ustvaril, bi prenehal prenos sredstev na račun lokalne samouprave, razen sredstev, ki ji pripadajo za opravljanje zaupanih zadev. Lokalni skupnosti, ki ne ustvari predvidenih sredstev po teh kriterijih, se priskrbijo dodatna sredstva iz proračuna Republike do določene vsote.<sup>2</sup>

Lokalna skupnost - občine imajo pravico do določanja lokalnih javnih prihodkov kot so: takse, nadomestilo za uporabljanje lokalnih dobrin splošnega interesa, nadomestila za uporabljanje mestnega gradbenega zemljišča, nadomestilo za uporabo, izgradnjo in vzdrževanje lokalnih in regionalnih cest, ulic in drugih javnih objektov lokalnega pomena, prihodki, ki jih ustvarijo lokalni organi, javna podjetja in organizacije, prihodki od zakupa nepremičnin v državni lasti, ki jih uporabljajo enote lokalne samouprave in tudi drugi javni prihodki v skladu z zakonom.

Občinski javni prihodki so tudi komunalne takse za: uporabljanje javnih površin, posedovanje sredstev za igro, prirejanje glasbenih programov v gostinskih objektih, reklamiranje firm na poslovnih prostorih, razstavljanje in prodajo blaga izven poslovnih prostorov, uporabljanje reklamnih panojev, parkiranje vozil na urejenih in označenih prostorih, uporabljanje prostih površin za kampe in druge oblike gospodarske uporabe, posedovanje in uporabo plovil, plovnih naprav, čolnov in splavov, lastništvo restavracij in drugih objektov na vodi, uporabljanje obal za poslovne namene, lastništvo motornih, cestnih in priključnih vozil, razen kmetijskih vozil in strojev, turistično takso, denarne kazni za prekrške, predpisane z aktom občine oziroma mesta, odvzeto lastninsko uporabo v postopku pri takšnih prekrških in druge prihodke v skladu z zakonom.

<sup>2</sup> Gre za dotacije kot obliko dopolnilnih sredstev.

Sredstva za zadovoljevanje lokalnih potreb se lahko zbirajo tudi s samopriskrskami in različnimi vrstami donacij v skladu z zakonom.

Sredstva za zadovoljevanje lokalnih potreb na temelju nadomestil za uporablanje lokalnih dobrin (ulice, ceste, trgi, javna razsvetljava, avtobusne in železniške postaje, parki, zelene in rekreativne strukture, javne plaže idr.) se sedaj plačujejo po največ 2 odstotni stopnji, s tem, da je treba za tiste lokalne skupnosti, ki so odvisne od naštetih kriterijev, pustiti možnost zvišanja nivoja na 4 % - ob predhodnem soglasju izvršilnega organa centralne oblasti.

Neodvisno od tega, ali si lokalne samouprave z uporabo takšnega modela financiranja priskrbijo sredstva, ki so zadostna za financiranje opravljanja zadev izvirne pristojnosti občine - prenesene in zaupane je treba določiti v standardiziranem ekvivalentu - se temeljna pomanjkljivost tega modela zrcali v tem, da enote lokalne samouprave nimajo stalnih lastnih virov prihodkov. Toda Republika v sklopu svoje davčne politike s posebnimi zakoni določa vrsto in višino prihodkov, ki pripadejo lokalni samoupravi. Takšna rešitev je za občine neustrezna, še posebej v večstrankarskih sistemih, ker dopušča stranki ali skupini, ki ni naklonjena lokalni samoupravi, možnost reducirati lokalne finance, če pride na oblast.

Če k temu dodamo še dejstvo, da v našem sistemu enota lokalne samouprave ne more biti lastnica nepremičninskih dobrin, ki bi ji lahko služile kot eden od virov prihodka, se ob tem nujno vsiljuje zaključek, da enote lokalne samouprave v Črni gori nimajo tiste vrste finančne avtonomije, ki bi bila zanesljiv temelj njihovega samostojnemu statusu.

Nasproti obstoječim institucionalnim rešitvam, ki urejajo prihodke lokalnih skupnosti, smo predlagali, da izvirni prihodki obdržijo enako obliko, vendar pa bi se preneseni obstoječi prihodki povečali za prihodke na podlagi davkov od kmetijstva, gozdarstva in lastnine na podlagi zemljišča - torej kmetijstva in dela prihodkov na podlagi davka na promet proizvodov in storitev, ki se opravljajo na področju lokalne skupnosti. Zakaj je treba prav te tri davčne oblike davčnega priliva dodati prihodkom lokalnih skupnosti? Razloge je treba iskati predvsem v dejstvu, da so lokalne skupnosti še kako zainteresirane pa tudi pristojne za komunalno infrastrukturo, s tem v zvezi pa tudi za agrarno politiko oziroma eksploatacijo kmetijskega zemljišča, gozdov, vodnih virov, naravnega bogastva in drugega. Obveznost lokalne skupnosti pri aktivnem kreiranju agrarne politike, s tem v zvezi pa tudi oskrbovanja državljanov, daje pravico, da se del davka na promet proizvodov in storitev, ustvarjen na področju lokalne skupnosti, tudi všteje kot prihodek v njen proračun. Prihodki na tej podlagi bi proračune lokalnih skupnosti pomembneje povečali za 20-30%.

Prav tako je treba doseči, da bodo obstoječi kriteriji usmerjanja dopolnilnih sredstev države v obliki dotacij - o tem smo že govorili - v odvisnosti od določene tipa lokalne skupnosti, pri tem pa bo na postopek določanja bistveno vplivalo število prebivalcev, nivo gospodarske razvitosti, površina, gostota naseljenosti, stopnja eksploatacije naravnih virov idr. Na ta način bi bila dopolnilna sredstva korektiv vseh teh parametrov primerjave lokalnih skupnosti in ne le pomanjkanja sredstev za opravljanje z zakonom določenih dejavnosti.

Skoraj identičen status imajo enote lokalne samouprave v skoraj vseh sodobnih demokratičnih družbah. Kar se Črne gore tiče, je mogoče predpostaviti, da je zdajšnji model v procesu dograjevanja in da se bo v nadaljnji demokratični evoluciji političnega sistema, gledano v celoti, postopno kristaliziral model, po katerem bodo enote lokalne samouprave največji del prihodka ustvarjale iz lastnih virov. Jasno je, da lokalna skupnost razpolaga tudi z lastnimi prihodki, nepogrešljivimi za njihovo realizacijo, če državljani svoje pravice do lokalne samouprave uresničujejo v občini. Lastni viri prihodka in avtonomije imajo globlji smisel za samo kakovost lokalne samouprave in odnose, ki se vzpostavljajo med lokalnimi organi in institucijami ter državljani. Ko ustrezen organ lokalne samouprave namreč definira potrebe in zadeve in se obveže upoštevati določena pravila, bo skupščina določila vrsto in obseg prilivanja lokalnih davkov, taks ali nadomestil, ki jih državljani morajo plačati. Hkrati pa bodo tudi državljani z večjo pravico od lokalnih organov in institucij zahtevali, da za denar, ki so ga vplačali v obliki lokalnih davkov, nadomestil ali taks, dobijo ustrezne storitve. Pomen takšne lokalne avtonomije omogoča lokalnim oblastem kreirati politiko lokalnih javnih prihodkov kot del razvojne politike in optimalnega angažiranja ter uporabljanja lokalnih resursov in kolektivnega potenciala. Finančna avtonomija je skratka bistvena predpostavka odgovorne, kreativne, angažirane, učinkovite in razvojno usmerjene lokalne samouprave, usmerjene k zadovoljevanju življenjskih in delovnih potreb državljanov.

S sublimacijo osnovnih karakteristik financiranja lokalnih skupnosti v času uvajanja reforme fiskalnega sistema je z njihovim analitičnim spoznavanjem, poleg nespornih pozitivnih učinkov, opazen tudi niz nedograjenih rešitev, ki jih je treba nujno dopolniti ali zamenjati.

### Zato je nujno:

- uskladiti institucionalne rešitve Republike Črne gore z Evropsko Listino o lokalni samoupravi, posebej v delu njenega financiranja, kar je prvi pogoj za "samostojnost" lokalnih skupnosti kot dolgoročnega demokratičnega procesa optimalnega angažiranja lokalnih resursov;
- izpeljati diferenciran pristop, posebej k izvirnim prihodkom lokalnih skupnosti v odvisnosti od nivoja gospodarske razvitosti, površine, števila prebivalcev in gostote naseljenosti, stopnje eksploatacije naravnih resursov (rude, gozdov, vodotokov ipd.), kar v osnovi zahteva tipologijo lokalnih skupnosti;
- da v postopku redefiniranja prenesenih in odstopljenih zadev lokalnim skupnostim centralni organi zagotovijo lokalnim skupnostim enakopravnost, da bi lahko bila za določene zadeve zagotovljena ustrezna sredstva,
- ustvariti možnost, da republiška oblast izvaja neposreden hierarhični nadzor resornega ministrstva lokalne samouprave, kar bi gotovo vplivalo na racionalnejši pristop k zaposlovanju v lokalnih skupnostih in na njihovo učinkovitejše delo. Toliko bolj, če upoštevamo, da prihaja v izvajanju oblasti vse pogosteje do možnosti, da je (lokalno in centralno) ne izvaja ista politična stranka in se lahko



brez ustreznega nadzora nasprotja po nepotrebnem zapletajo, kar negativno vpliva na skupni družbeni razvoj lokalne skupnosti in Republike,  
- prihodek od davkov iz kmetijstva in del davkov na promet vpeljati kot izvirni prihodek.

### *Zakaj tako?*

Prvič zato, da bi se kot država odprli in postali del Evropske skupnosti. Zato moramo upoštevati njene vrednote in vedenjske norme. Pridružiti se, torej, primerljivosti z evropskimi ekvivalenti.

Drugič zato, ker poudarjeno gospodarstvo, prostorska ali druga različnost ne bodo dajali pozitivnih in uravnoveženih rezultatov brez dobrega ekvivalenta takšnega stanja in njegovega presejanja v daljšem časovnem obdobju, pa kakršenkoli fiskalni sistem bi pri tem že uporabili. Realen pogled na te razlike bo prispeval k vzpostavljanju dolgoročnega fiskalnega sistema s stabilnimi in izdatnimi prihodki za financiranje lokalne uprave.

Tretjič zato, ker imajo lokalne skupnosti v tem času podrejen položaj v odnosih vzpostavljanja in določanja prenesenih in odstopljenih zadev z nivoja centralne oblasti.

Četrtič zato, ker vse pogosteje prihaja do izraza dejansko stanje, da centralne in lokalne oblasti ne izvaja v istem času strankarska struktura enake pripadnosti in se zaradi nasprotovanja drugi strani zateka k finančni represiji.

Petič zato, ker je treba izvirne prihodke dopolniti z davki iz kmetijstva in z delom davkov na promet proizvodov in storitev. Zakaj z davkom iz kmetijstva, če ta ni zajet? Zato, ker je treba doseči dvojni učinek. Prvi je tisti, ki naj z davkom zaščiti obdelovalno kmetijsko zemljišče pred spreminjanjem v mestno-gradbeno, kar izvaja lokalna oblast. Drugi pa je potreben, ker lahko progresivno obdavčenje znatno prispeva k njegovi namenski uporabi oziroma k povečanju proračunskih prihodkov lokalnih uprav.

### LITERATURA

- Evropska listina o lokalni samoupravi, 4. čl., 5. točka  
Evropska listina o lokalni samoupravi, 9. čl.  
Marinković, Radivoje (1998): Lokalna samouprava stare i nove nedoumice, Institut za političke studije, Beograd, str. 12  
Marinković, Radivoje (1998): Lokalna samouprava stare i nove nedoumice, Institut za političke studije, Beograd, str. 47  
Pusić, Eugen (1993): "Lokalna samouprava", Narodne novine, Zagreb, str. 23  
Pusić, Eugen (1993): "Lokalna samouprava", Narodne novine, Zagreb, str. 15  
Svetovna deklaracija o lokalni samoupravi, XXVII. kongres Zveze lokalnih oblasti - JULA; Rio de Janeiro, 1985, časopis "Komuna", št. 1/1986, Beograd, str. 54