

.....
Financiranje slovenskih občin

Avtorji:
dr. Boštjan Brezovnik
Mateja Finžgar
dr. Žan Jan Oplotnik

LEX §
LOCALIS

© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Avtorja: doc. dr. Boštjan Brezovnik, Mateja Finžgar, prof. dr. Žan Jan Oplotnik

Recenzenta: prof. dr. Jože Mencinger, doc. dr. Borut Vojinović

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

336.531.2:352(497.4)(0.034.2)

BREZOVNIK, Boštjan
Financiranje slovenskih občin [Elektronski vir] / Boštjan
Brezovnik, Žan Jan Oplotnik, Mateja Finžgar. - El. knjiga. - Maribor :
Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2014. - (Lex localis)

Način dostopa (URL): http://www.lex-localis.info/ebook/financiranje_slovenskih_obcin_2014

ISBN 978-961-6842-24-2 (ePub)
1. Oplotnik, Žan 2. Finžgar, Mateja
273207296

Založnik:

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59
e-mail: info@lex-localis.info, <http://www.lex-localis.info>

Cena: brezplačen izvod

Odgovorna oseba založnika:

doc. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik, direktor

Uredništvo:

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)



Financiranje slovenskih občin

dr. Boštjan Brezovnik
dr. Žan Jan Oplotnik
Mateja Finžgar

Marec 2014

Kazalo

	Uvod	3
1	Človek, družba, država	3
2	Pojem države	4
2.1	Pojem ozemlja (teritorija)	6
2.2	Pojem prebivalstva	7
2.3	Pojem oblasti	8
3	Oblike državne ureditve	9
3.1	Pojem oblik državne ureditve	9
3.2	Unitarna država	10
3.3	Sestavljena država	10
4	Omejitve oblasti	11
4.1	Načelo subsidiarnosti	13
4.2	Decentralizacija	14
4.2.1	Samouprava	15
4.2.2	Teritorialna decentralizacija	16
4.2.3	Upravna decentralizacija	17
4.2.4	Politična decentralizacija	18
5	Lokalna samouprava	19
5.1	Pojem lokalne skupnosti	19
5.1.1	Širše lokalne skupnosti	21
5.2	Pojem lokalne samouprave	21
5.3	Harmonizacija sistemov lokalne samouprave	23
5.4	Glavni evropski modeli lokalne samouprave	23
5.4.1	Francoski model	23
5.4.2	Nemški model	23
5.4.3	Britanski model	24
5.6	Lokalna samouprava na Slovenskem	26
5.6.1	Slovenija in Evropska listina lokalne samouprave	27
5.6.2	Ustava Republike Slovenije in določila o lokalni samoupravi	28
	Sistem financiranja občin v Sloveniji	33
1.1	Davčni prihodki	39
1.1.1	Dohodnina	40
1.1.2	Davki na premoženje	41
1.1.3	Domači davki na blago in storitve	42
1.2	Nedavčni prihodki	42
1.2.1	Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja	42
1.2.2	Ostali nedavčni prihodki	43

1.3	Transforni prihodki	43
1.3.1	Prejeta sredstva iz državnega proračuna	43
1.3.2	Ostali transforni prihodki	44
1.4	Zadolževanje	45
	Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin v Sloveniji	47
1	Analiza primerne porabe in odhodkov (stroškov)	51
2	Analiza primerne porabe (PPi) in izkazanih stroškov (Stri) po občinah	54
4	Sklep	93
	Mednarodna primerjava sistemov financiranja lokalnih skupnosti v državah članicah EU	99
1	Pregled teoretičnih izhodišč in primerjav sistemov fiskalne decentralizacije	100
2	Primerjava sistemov fiskalne decentralizacije v državah EU-27	102
3	Sklep	110
	Literatura in viri	112

Uvod

1 Človek, družba, država

Kolikor daleč sega naše znanje o človeku v času nazaj, vedno znova ugotavljamo, da je človek živel v družbi s svojimi vrstniki, saj se je le tako mogel prebijati skozi življenje, zagotoviti lasten obstoj, skrbeti za nadaljevanje svojega rodu ter zadovoljevati svoje potrebe (Dautbašič, 1980: 17-18).

Slednje je človek kot družabno bitje ali 'zoon politikon', kot mu pravi starogrški mislec in modrec Aristotel, lažje zadovoljil v družbenem sožitju (družbeni skupnosti) kot sam. Z življenjem v družbeni skupnosti pa je moral, da se je zagotovil sam obstoj skupnosti, prispevati k zadovoljevanju njenih (splošno družbenih) potreb.

Res je, da se tudi pri nekaterih živalskih vrstah najdejo nekatere oblike družbenega sožitja, ki omogočajo obstoj skupnosti (npr. pri mravljah in čebelah), vendar pa se te oblike, odkar jih poznamo, niso spremenile, medtem ko se družbene oblike sožitja ljudi nenehno razvijajo in preobražajo. Razlog temu je, da se je človek pri zadovoljevanju svojih potreb in potreb družbene skupnosti povzpел na stopnjo 'proizvajajočega bitja', se pravi na stopnjo bitja, ki s svojim delom zavestno vpliva na naravo, da od nje dobiva dobrine, potrebne za njegov obstanek. Nobenega dvoma ni, da je proizvodnja za življenje potrebnih materialnih dobrin bila, je in bo vsekakor temelj za družbene skupnosti ljudi, družbo.

S pojmom družba razumemo skupnost ljudi, ki proizvaja in troši materialne dobrine, ki skrbi, da se ohranja človeški rod, ki razvija gmotno in duhovno kulturo tako, da omogoča in vzpodbuja najrazličnejše družbeno koristne in pomembne dejavnosti. Vse te dejavnosti pa so sestavljene iz akcij posameznikov, ki pa morajo biti skladne in koordinirane, če naj dosežejo željeni družbeni učinek in uspeh. Pojem družbe nosi sam v sebi prvine urejenosti, se pravi sistem določenega vedenja in ravnanja posameznikov, ki družbo sestavljajo. Ta urejenost pa je oprta na ustrezna pravila družbenega vedenja in ravnanja ter na dejansko učinkovitost teh pravil, se pravi na dejstvo, da se člani družbe zvečine takšnim pravilom podrede. Tako se z omenjenimi pravili uravnava družbeno pomembno delovanje in vedenje posameznikov ter družbenih organizacij v urejeno celoto. Slednje se v človeški družbi, pojmovani kot splošni in celostni organizaciji družbenega življenja, odraža kot posebna, ožja funkcionalna organizacija, ki jo danes razumemo pod pojmom državne organizacije (Kušej et al, 1992: 24 - 26).

2 Pojem države

Po Platonu 'kozmos', kot sam pravi, 'ni preprost svet, ampak urejena, okrašena, v mero in red privedena skupnost vsega bivajočega' in dalje 'polis ni preprosta država, ampak notranji ustroj, s katerim je skupnost ljudi skladno sklenjena, tako medsebojno, kakor tudi v odnosu do celote vsega ostalega. Bistvo notranjega ustroja kozmosa in polisa se razodeva najprej v naravi duše'. (Barabič, 1995: 12).

Platon torej vidi kozmos - skupnost vsega bivajočega kot nekaj urejenega in danega. Na tej ideji reda se vzpostavlja tudi država, ki stremi k udejanjanju reda. Seveda, da doseže omenjeno, mora država, ki ne predstavlja samo izvor prava, ampak je tudi sama pravna stvarina, izoblikovati lastno pravo. Država in pravo sta drug drugemu kot organizem in organizacija. Država je pravo kot aktivnost, ki normira, pravo pa je državi kot normirano stanje. Medsebojno ju je mogoče razlikovati, ni ju pa mogoče razdvojiti (Radbruch, 1973).

Da bi dosegli, kot pravi Platon, 'notrajni ustroj, s katerim je skupnost ljudi skladno sklenjena, tako medsebojno kakor tudi v odnosu do celote vsega ostalega', stremimo k popolnosti reda, ki ga udejanjamo v državi (pravni državi).

Sam pojem države ima več razsežnosti. V vsakem primeru pa gre za osrednji družbeni pojav, zato ni presenetljivo, da je država vselej vzpodbujala bogato miselno odzivanje, ki je poskušalo z različnih filozofsko-političnih izhodišč osvetliti njeno bistvo in njeno družbeno funkcijo. Bila je predmet filozofskega, sociološkega in pravnega raziskovanja, ki so vodila k različnim utemeljevanjem njenih temeljnih značilnosti (Kušej et al, 1992: 30 - 31).

Tako se je filozofija ukvarjala z državo kot idejo (idealnim pojavom), pri čemer je antična filozofska misel (njen najvidnejši predstavnik je nedvomno Platon s svojim objektivnim idealizmom) izhajala iz temeljne ugotovitve, da bistvo države ni v empirični resničnosti, temveč je država samostojna duhovna tvorba, v realnem svetu pa je najti zgolj njen odsev. Moderno inačico tega pojmovanja je razvil nemški filozof Hegel, ki je videl v državi najpopolnejšo in najvišjo obliko razvoja človeškega duha, uresničevanje moralne ideje in čim popolnejše človekove svobode. Njegovo filozofsko utemeljevanje države so kasneje bolj ali manj samovoljno vnašali v totalitarne politične ideologije, s katerimi so utemeljevali zahtevo po popolnem podrejanju posameznika državnih oblastem

Avtorji nadalje omenjajo pogodbene teorije (vsaj tiste, ki so pomembne za oblikovanje moderne liberalne države), ki so v 17. in 18. stoletju izhajale iz delitve družbenega razvoja v družbeno (preddržavno) in državno stanje. Družbeno stanje je bilo vsaj po optimistični inačici (John Locke) stanje, v katerem so ljudje sicer imeli nekatere temeljne naravne pravice, ki pa v preddržavnem stanju niso bile ustrezno zavarovane. Zato, da bi dosegli njihovo učinkovito varnost, so ljudje z 'družbeno pogodbo' ustanovili državo ter ji prav s človekovimi pravicami začrtali meje njenega poseganja. Obenem ta teorija ponuja ustrezno organizacijsko izoblikovanost državne oblasti kot najnujnejše jamstvo za učinkovito opravljanje njene temeljne funkcije (teorija o deljeni oblasti in o pravici nadzora nad njenim delovanjem).

V 19. stoletju se je pod vplivom pomembnih dognanj v biologiji razvila biološka teorija o državi, ki je z bolj ali manj doslednim uporabljanjem naravoslovnih spoznanj poskušala pojasniti zapleteno bistvo in delovanje države. Trdili so, da je tudi država svojevrsten živ organizem, za katerega veljajo podobne zakonitosti kot za vse druge žive organizme.

Moderna pravna teorija o državi vidi v državi izključno ali pretežno pravni pojav. Če v državi ne bi bilo pravnega elementa, trdijo njeni zagovorniki, potlej države sploh ne bi mogli razlikovati od drugih bolj ali manj podobnih organizacij. Pravno pojmovanje države se je najmočneje uveljavilo v času oblikovanja sodobne pravne države. Najradikalnejši predstavnik te teorije je Kelsen, saj trdi, da sta država in pravo identična pojava, da je država le drugi izraz za celoten pravni sistem. Država je zanj zgolj personifikacija tega sistema in zunaj prava nima svoje lastne eksistence.

Sociološke teorije o državi dojemajo državo kot poseben družbeni pojav, ki so ga izoblikovali ljudje za doseganje družbenega miru in zavarovanja splošnih družbenih interesov. Solidaristična inačica, ki izhaja iz zapletenosti sodobnega življenja in razvejane delitve dela, poudarja, da je država proizvod družbene solidarnosti, ki terja učinkovito zavarovanje splošnih družbenih interesov. Delitev na vladajoče in podložnike je predvsem neizogibna posledica delitve dela v zapletenem družbenem organizmu. Teorija sile pa vidi bistvo države predvsem v tem, da je država učinkovito sredstvo, ki ga uporablja vladajoča družbena skupina za podrejanje večine. Ta pogled na državo je v izostreni obliki razvil marksizem, ki vidi temeljni vzrok za nastanek države v razredno razklani družbi, v njenih nepomirljivih družbenih nasprotjih, ki izhajajo zlasti iz zasebne lastnine ter na nje temelječem prilaščanju presežne vrednosti. Te konflikte pa je mogoče v korist vladajočega razreda obvladati zgolj z organizirano silo, s katero razpolaga država. Z odpravo razredov in drugih značilnosti razredne družbe bo država postala nepotrebna, zato bo postopno izumrla (Kušej et al, 1992: 30 - 31).

Po mnenju Spektorskega so bili vsi dosedanja poskusi uokvirjenja pojma države v eno definicijo poenostavljeni. Običajno so avtorji poskušali definirati pojem države bodisi samo v eni fazi razvoja države bodisi npr. le s pravnega, političnega ali sociološkega vidika. Vendar pa je, ne glede na poenostavljene poskuse definiranja, mogoča tudi definicija države, ki se omejuje samo na temeljne elemente, ki sestavljajo pojem države (formalni pojem države). Glede na povedano je mogoče dejati, da vsako državo sestavljajo trije elementi: ozemlje ali teritorij, prebivalstvo in oblast (Spektorski, 2000: 21).

Za državo so po mnenju Jovanovića omenjeni elementi pogoj obstoja. Da mora država imeti svoj teritorij, izhaja iz dejstva, da se država brez materialnih meja ozemlja ne more ločiti od druge države in da nikakršna sila v državi ne more obdržati ljudi v skupnosti, če niso, vsaj v materialnem smislu, omejeni z ozemljem. Seveda mora potemtakem na ozemlju živeti ljudstvo, saj je navsezadnje država 'družbeni pojav'. V državi pa mora obstajati tudi legitimna oblast. Kako je slednja organizirana, je odvisno od pravnih pravil, ki v posamezni državi veljajo. Se pravi, da mora biti vsaka država na neki način organizirana, kajti v nasprotnem primeru bi vladala anarhija, v kateri bi

posamezniki drug do drugega izkazovali lastno moč, namesto da bi bili vsi podrejeni skupni družbeni moči (Jovanović, 1922: 18).

V teoriji to klasično pojmovanje elementov države ni naletelo na soglasen sprejem: del teorije ga sprejema, drugi razširja, tretji pa je do njega odklonilen in ga v celoti zavrača.

Del teorije pa posebej poudarja, da je država pravno urejena organizacija. Če prava ne bi bilo, država ne bi mogla obstajati, zaradi česar je potrebno kot sestavino (element) države opredeliti tudi pravo. *Mutatis mutandis* velja to sklepanje tudi v obratni smeri. To pomeni, da je tudi pravo prvina države, saj je tista, ki ga ustvarja in sankcionira. Po tem pojmovanju se država in pravo medsebojno prežemata in tvorita dialektično celoto (Kušej et al, 1992).

2.1 Pojem ozemlja (teritorija)

Po razmišljanju Pitamica se pravna združitev ljudi lahko osnuje povsod, kjer so ljudje. Če pravno združeni ljudje nimajo stalnega bivališča, temveč hodijo iz kraja v kraj, se pravila te organizacije izvršujejo vedno tam, kjer se ti ljudje nahajajo. Ozemlje, kjer se izvršujejo pravila takšne organizacije ljudi, se ob takih prilikah menja. Ker se mora vse, kar se dogaja, dogoditi nekje, ne more biti v tem smislu vprašanje prostora sporno. Sporno je lahko le, ali so stalnost, določnost in omejenost prostora bistveni za pojem države. Z naselitvijo ljudi na enem kraju so se pravila družbe izvrševala na enem in istem, to je stalno naseljenem ozemlju, ki se je tako spojeno z državo nazivalo 'državno ozemlje'. S stalno naselitvijo je bila tako pravno že prej organiziranim narodom dana možnost, da se stalno določi krajevni obseg pravnih pravil neke države. Tako je postal ta krajevni obseg ali teritorij bistveni znak (element) sedanjih držav (Pitamic, 1927: 23-24).

Pojem ozemlja (teritorija) se je med razvojem družbe in s tem države razširil iz kontinentalnega pojmovanja ozemlja še na tako imenovane teritorialne vode in zračni prostor nad kontinentalnim ozemljem države. Sodobna definicija državnega ozemlja pravi, da je to tisti del zemljine oble, na katerem se na njej, izpod nje ter iznad nje poteka državna suverenost (Spektorski, 2000: 66).

Teritorij države bi glede na povedano lahko definirali kot trodimenzionalen prostor, ki sestoji iz površine ozemlja, zračnega prostora nad-in podzemnega prostora pod ozemljem. Seveda pa le-to zajema tudi obalno morje države, skupaj z vodno maso in morskim dnom. Omenjeni prostor pa je omejen z državnimi mejami (Vrban, 1995: 65).

Slednje predstavljajo črto (ali natančno povedano napično ploskev, ki razmejuje površino tal, podzemlje in zračni prostor), katera razmejuje ozemlja sosednjih držav in do katere sega suverenost neke države.

S pojmom suverenost razumemo teritorialno in personalno razsežnost državne oblasti, ki drži v rokah monopol sredstev za fizično prisiljevanje v družbi. Ta monopol pa daje državni organizaciji v ožjem smislu značaj in kakovost najmočnejše in najvišje sile v družbi. Zato tudi imenujemo državno oblast suvereno ali celo govorimo o državni suverenosti.

Državno suverenost navadno delimo na tako imenovano zunanjo in notranjo suverenost. Zunanja je tako soznačnica za neodvisnost ene državne organizacije nasproti drugim takim organizacijam enake vrste. Pojem notranje suverenosti pa je izraz za dejstvo, da štejemo državno oblast v mejah državnega ozemlja za vrhovno, samostojno, izvirno, vseobsežno in enotno (Kušej et al., 1992: 31, 33, 40, 54, 55, 187).

Tako so npr. državne meje Republike Slovenije in s tem njeno ozemlje določene v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1-I), in sicer v II. točki te listine, ki določa: 'Državne meje Republike Slovenije so mednarodno priznane državne meje dosedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, z Republiko Italijo in Republiko Madžarsko v delu v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ.' V teh mejah so Slovenijo po osamosvojitvi v letu 1991 priznale vse sosednje države in OZN (Rupnik, Cijan & Grafenauer, 1996: 45).

2.2 Pojem prebivalstva

Poleg teritorija je prebivalstvo pogoj obstoja države. Država brez prebivalstva pač ne more obstajati. Prebivalstvo, ki živi na teritoriju države, lahko pojmujeemo iz dveh vidikov: ožjega in širšega (Perić, 1981: 126).

Po ožjem tvorijo prebivalstvo posamezniki, katere na državo veže posebna vez, to je državljanstvo. Nekatero definicije opredeljujejo državljanstvo kot skupni izraz za vsa pravna pravila, ki vežejo človeka z določeno državo (državljanstvo je pravna pripadnost določeni državi - splet pravic in dolžnosti, ki posameznika vežejo na neko državo). Krog teh pravil se je v mnogih državah starega veka malodane enačil s celotnim pravom in so 'pravne ugodnosti' v državi veljale le za njene državljane, tujci pa so bili brezpravni. S splošnim civilizacijskim razvojem in razvojem demokracije se je širil obseg pravic, ki veljajo tudi za tujce. Tako imajo danes večino pravic, ki jih uživajo državljani, tudi tujci.

Državljan je potemtakem oseba, ki je pravno vezana z neko državo in ima na tej osnovi pravice in dolžnosti po predpisih te države. Pravni red vsake države priznava poseben pravni položaj (status) osebam, ki jih šteje za svoje državljane. Tako lahko državljanstvo opredelimo kot posebno pravno razmerje in povezanost posameznika z neko državo. Državljanstvo predstavlja stalen pravni položaj in razmerje neke osebe (državljana) do države in s tem poseben krog pravic in dolžnosti (tako državljana kot države) (Rupnik et al, 1996: 58).

Po širšem pa tvorijo prebivalstvo, poleg omenjenega prebivalstva v ožjem smislu, tudi ostali posamezniki, ki bivajo na teritoriju neke države. Slednji pa so lahko tuji državljani (tujci), posamezniki brez državljanstva (apatridi) in posamezniki z dvojnimi državljanstvom (Perić, 1981: 127).

2.3 Pojem oblasti

Pojem oblasti je družbeni pojem, ki ga je mogoče razumeti kot odnos med dvema subjektoma. Oblast pomeni, da je en subjekt nadrejen drugemu, to je, da določa (narekuje) obnašanje drugega subjekta, le-ta pa se prvemu podreja. Oblast pomeni torej izdajanje zapovedi o vedenju drugemu, ki te zapovedi posluša in jih je dolžan izpolnjevati, se pravi, da oblast pomeni nadrejenost volje enega subjekta nad voljo drugega subjekta (Lukič, 1961: 33).

Država je pravna oseba javnega prava, ki ji je dana moč zapovedovanja. Na podlagi te moči predpisuje pravni red, ki zavezuje k določenemu vedenju in ravnanju tako njeno prebivalstvo kot tudi njene organe. Ravno zaradi ustvarjanja pravnega reda lahko država, po mnenju Jovanovića, za uveljavljanje svoje volje uporabi 'fizično prisilo'. Državna 'fizična' prisila se kaže kot odraz državne oblasti in ravno zato se pogosto državna oblast v očeh posameznika enači z državnimi organi, ki v konkretni situaciji odločajo o uporabi fizične prisile.

Državna prisila kot odraz državne oblasti ni največji odraz pravne moči države. Sama po sebi, vzeto kot dejstvo, se ne razlikuje od katerekoli druge prisile, ki bi jo lahko močnejši uporabljal nad šibkejšim. Je pa zanjo značilno, da se za razliko od drugih oblik prisile uporablja na podlagi pravnega reda kot pravno dovoljena prisila. Kot največji odraz pravne moči države ne gre razumeti državno prisilo, temveč predpisovanje pravnega reda. Državna oblast je glede na povedano ne le odraz uporabe državne prisile, ampak tudi odraz moči predpisovanja pravnega reda (Jovanović, 1922: 127).

S pravnega gledišča je državna oblast najvišja na svojem področju. Ta posebnost državne oblasti izhaja predvsem iz položaja in vloge države v širši družbi. To njeno posebnost, da je na določenem teritoriju najvišja, pojmuje kot 'suverenost' (več Kušej et al., 1992; Mandić, 1959, Jovanović, 1922).

In ravno ta posebnost, suverenost, daje državi pravico, da na svojem teritoriju predpisuje, uvaja in določa višino davkov in drugih dajatev, kar ob premoženju, ki ga država ima, predstavlja finančni temelj za njeno delovanje. Ta tako imenovana fiskalna suverenost je atribut državne suverenosti in v odnosu do posameznika terja, da s svojimi sredstvi, sorazmerno po svojih sposobnostih, prispeva k delovanju države. Pooblastilo za predpisovanje dajatev ima država praviloma v temeljnih aktih države. Tako npr. Ustava RS v prvem odstavku 146. člena določa, da 'Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od svojega premoženja.' In dalje v prvem stavku 147. člena, da 'Država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve.'

Kot rečeno je državna oblast najvišja, vendar pa ne edina oblast na državnem teritoriju. Poleg države obstajajo tudi druge javnopravne osebe z močjo zapovedovanja (predpisovanja davkov in drugih dajatev) in uporabe prisile. Kot takšna se npr. pojavlja občina kot oblika lokalne skupnosti, ki pa ji po moči ni enaka, pa vendar uživa določeno mero (finančne) suverenosti na omejenem ozemlju znotraj državnega ozemlja. Npr. v Sloveniji omenjeno izhaja iz določila omenjenega prvega odstavka 146.člena Ustave RS ter določila drugega stavka 147.člena, ki določa, da 'Lokalne skupnosti predpisujejo

davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon.' Na tem mestu je pomembno omeniti, da pravica zapovedovanja in uporabe prisile drugih javnopravnih oseb, ki jo le-te uživajo, izhaja iz pravnega reda države (to je še posebej opazno na primeru občine, ki se organizira na podlagi državnega zakona). Država je tako izvirna javnopravna oseba, vse ostale javnopravne osebe pa so izvedene, ker je njihova oblast izvedena iz državne oblasti.

Tako kot pri splošnem pojmu oblasti je tudi državna oblast družbeni pojem, natančneje družbeni odnos, v katerem ena stran zapoveduje, druga stran pa je te zapovedi dolžna spoštovati. Subjekti, ki zapovedujejo, so državni organi; subjekti, ki so zapovedi dolžni spoštovati, pa so državljani in tudi hierarhično nižji državni organi (Pupič, 1974: 73). Za razlikovanje državne oblasti od drugih oblasti v državi pa ni dovolj, da je samo najmočnejša od vsake druge oblasti v državi, temveč, da gre tu za oblast, ki ščiti širši družbeni interes. S pojmom državne oblasti v ožjem smislu pa je razumeti tudi aparat prisile države oziroma državno organizacijo v ožjem smislu, to je državne organe kot poseben aparat prisile (Friškovec, 1997: 49-50).

Glede na povedano je za obstoj in skladen civilizacijski razvoj države nujno, da ima le-ta dejansko silo (državno prisilo), s katero lahko zagotavlja uresničevanje svojih zapovedi (Pupič, 1974: 73).

3 Oblike državne ureditve

V svetu se je tekom družbenega razvoja razvijala tudi država, ki jo sicer sestavljajo trije temeljni elementi: ozemlje ali teritorij, prebivalstvo in oblast, katerih značilnosti smo opisali v prejšnjih poglavjih. Tako v sodobnem svetu poznamo več oblik državne ureditve, ki jih opisujemo v nadaljevanju.

3.1 Pojem oblik državne ureditve

Oblike državne ureditve so odvisne od pravne (ne)samostojnosti organizacijskih delov, iz katerih država sestoji, in od pravnih razmerij, ki so med njimi vzpostavljena. Ta razmerja pa so bodisi centralizirana bodisi decentralizirana (Kušej et al, 1992: 54).

Ob obstoju organizacije je zanjo splošno značilno, da ima le-ta centralno oblast. Centralna oblast se razprostira nad celotno organizacijo, to pomeni, da so njene odločitve obvezne in zavezujoče za vse člane organizacije. Če torej razumemo državo kot organizacijo, je zanjo torej značilno, da ima centralno, to je državno oblast. Pomembno pa je tudi, da se z razvejano organizacijo vzpostavljajo tudi necentralizirane oblasti, ki se razprostirajo na organizacijsko omejen prostor in katerih odločitve niso obvezne in zavezujoče za vse člane organizacije.

Državna organizacija je najpogosteje deljena po teritorialnem načelu. Tako se oblast centralnih organov razširja na celoten teritorij države, medtem ko se oblast necentralnih organov razširja na določene dele teritorija (Lukić, 1961: 154-155).

Sistem, v katerem v neki državi obstajajo centralni in necentralni organi, označujemo s pojmom 'dejanske decentralizacije'. V tem sistemu ne izvršujejo oblasti le centralni

organi, marveč tudi necentralni, ker sprejemajo odločitve in jih vnašajo v življenje. Glede na povedano lahko rečemo, da ne obstaja država, ki bi bila popolno centralizirana. Pa vendar je po mnenju Lukića potrebno ločiti dejansko decentralizacijo od 'pravne decentralizacije'. Necentralni organi so lahko, pravno gledano, v različnih odnosih s centralno oblastjo. V primeru, da izvršujejo oblast v imenu centralnih organov kot podrejeni organi in pri tem izvrševanju nimajo nikakršne samostojne oblasti, potem obstoji pravna centralizacija in so necentralni organi centralizirani. V primeru, da pa imajo necentralni organi izvirno samostojnost, pa govorimo o decentralizaciji.

Pri tem pa, kot omenjeno, ne gre zanemariti razmerij med posameznimi organi, ki so lahko centralizirani in decentralizirani. O centralizaciji kot pojmu medsebojnih razmerij govorimo, kadar višji organi ne nadzirajo le-tega, ali nižji organi delujejo ustavno in zakonito, temveč lahko razveljavljajo in spreminjajo odločitve nižjega organa, tudi v primeru, ko nižji organi niso ravnali smotrno. Za centralizirane organe to pomeni, da niso samostojni, ko izvajajo opravila, ki sodijo v njihovo pristojnost. V tem pogledu se decentralizacija ostro loči od centralizacije: kjer so razmerja med državnimi organi decentralizirana, so nižji (decentralizirani) organi samostojni izvrševalci delovnih nalog (Lukić, 1961: 154-155).

Države torej klasificiramo v različne oblike državne ureditve po kriteriju omenjene pravne decentralizacije. Če imajo decentralizirane enote takšno stopnjo oblasti kot države, potem govorimo o obliki tako imenovane sestavljene države, kadar pa je stopnja decentralizacije manjša od te, pa govorimo o enotni ali unitarni državi. Slednja pa je lahko centralizirana ali decentralizirana (Friškovec, 1979: 83).

3.2 Unitarna država

V unitarni državi so razmerja med državnimi organi centralizirana in tvorijo enoten organizacijski sistem. Seveda je lahko unitarna enota tudi dejansko decentralizirana in razdeljena na upravnoteritorialne enote, ki imajo lokalno samoupravo ali pa jim je priznana določena vrsta avtonomije. Poglavitno pa je, da stopnja samostojnosti teh enot, obseg pristojnosti in decentralizacije ne doseže tiste meje, ki je značilna za federativno državo (več Kušej et al, 1992; Lukić, 1961; Friškovec & Perenič, 1979).

Enotna država ni nujno centralizirana, temveč ima lahko visoko stopnjo decentralizacije. Med slednje uvrščamo tudi Slovenijo z uveljavljeno lokalno samoupravo.

3.3 Sestavljena država

Za sestavljeno državo je, kot že sam pojem pove, značilno, da je sestavljena iz več držav. Slednje pomeni, da v taki državi obstaja centralni organ, ki ima značaj suverenega organa in razpolaga s suvereno državno oblastjo. Poleg slednjega pa so še teritorialno decentralizirani organi, ki izvršujejo tako visoko stopnjo državne oblasti, da veljajo tudi sami za suverene, čeprav so sami v določeni meji podrejeni centralni oblasti. Omenjeno pomeni, da je zveza med državami članicami, čeprav so same zelo samostojne, tako čvrsta, da se ta skupnost več držav tudi sama pojavlja kot skupna država. Po oblikah ločimo sestavljene države na konfederacije in federacije.

Konfederacija nastane z mednarodno pogodbo, s katero se ustanovi skupnost držav in nekateri skupni organi z različnimi pristojnostmi in v različnih oblikah. V danem primeru gre za zvezo držav, saj države v konfederaciji ostanejo suverene in neomejene v svoji oblasti. Oblast zveze je popolnoma odvisna od držav članic in ne obratno. S tem se konfederativni organi pojavljajo samo kot pomožno orodje držav članic in usklajujejo medsebojno dejavnost, vendar pa njih odločitve ne zavezujejo držav članic. V sodobnem svetu konfederacij ne poznamo, čeprav obstajajo nekatere sestavljene države, ki kažejo tudi nekatere elemente konfederacij.

V federaciji pa je nasprotno kot v konfederaciji, organ držav članic je nosilec državne, to je suverene oblasti v pravem smislu. Tako ima centralni organ pravico sprejemati odločitve, ki so za državne organe obvezne. V federaciji države članice sicer obdržijo širok obseg državne oblasti, vendar pa so podrejene centralnemu organu (Friškovec & Perenič, 1979).

4 Omejitve oblasti

Skozi zgodovino se redno pojavlja tendenca k ureditvi države in družbe, kar bi vodilo k zagotavljanju osebne svobode in omejevanju državne oblasti. Tako se pojavljajo različni poskusi omejevanja oblasti, kar se udejanja predvsem skozi različne načine delitve uveljavljene oblasti (ki pa niso le zgodovinsko različni, marveč se sanje zdi, da sledijo povsem različnim logičnim razmislekom) kot nasprotovanje oziroma preprečitvi sleherne samovolje. Če opredelimo izraz omejevanje oblasti, moramo predvsem privoliti v vrednoto, ki jo lahko predstavimo kot obrambo pravic osebe, posameznika in državljana (Matteucci, 1991: 250-267).

O potrebi po omejevanju oblasti (ki ne sme biti absolutna) so razpravljali že antični misleci, zlasti Aristotel, Platon in Cicero. Prvi resni poskusi omejevanja oblasti pa se kažejo v srednjem veku. Tako so 1215. leta angleški baroni, zbrani na polju Runnymede v bližini Londona, prisilili kralja Ivana Brez dežele, da je razglasil in podpisal Veliko knjigo svoboščin (Magna Charta Libertatum). Slednja je najstarejši ustavni akt fevdalne Anglije in pomeni omejitev dotedanje absolutne vladarjeve oblasti v korist fevdalcev in z njimi povezanih mest ter svobodnih kmetov. Iz besedila Magne Charte Libertatum je razbrati za nas zanimivo zavezo Ivana Brez dežele, da je moral pred uvedbo novih davkov pridobiti soglasje vladajočih, kot pravi: 'Skupen svet kraljestva za določitev ... deleža davkov za opremo kraljeve vojske bomo dobili tako, da se bodo zbrali nadškofi, škofi, opati, grofi in višji baroni - posamič z Našimi pismi ... in v vseh pismih bo opisan namen zbora; ko bo s pismi urejeno, se bo zbor začel na določen, da po nasvetih prisotnih, četudi vsi povabljeni ne bodo prišli.' In dalje: 'Vse grofije, stotinje, okrožja in tretjine naj obdržijo stare davke brez povišanja, razen Našega graščinskega fevdalnega posestva.' (Rupnik et al, 1996: 177-188). Kljub temu da je omenjeno besedilo izrazil izdelek fevdalnih razmer, ima zgodovinsko univerzalen pomen, saj jasno odpira zahtevo, da mora oblast delovati v mejah prava.

Zgodovinsko temu poskusu omejevanja oblasti sledi obdobje slavne angleške nekrvave revolucije v letu 1688, ki je privedla do kompromisa med fevdalno aristokracijo z monarhom na čelu in uveljavljajočim se meščanstvom. To obdobje je bilo prehodno

obdobje, v katerem sta si omenjeni strani delili oblast in v katerem se je aristokracija postopoma pomeščanila. Iz teh razmer so zrasle institucije angleškega parlamentarnega sistema, ki jih je kot teorijo o delitvi oblasti idejno utemeljil John Locke.

Omenjeni angleški ustroj oblasti je vplival tudi na Montesquieja, ki je načelo delitve oblasti sprejel kot sredstvo proti absolutni monarhiji. Ločeno izvajanje zakonodajne, izvršilnopravne in sodne dejavnosti je ustrezalo tedanjim družbenim silam in nosilcem ekonomske (politične) moči. Vzporedno z ločitvijo oblasti pa je po njegovem mnenju moral obstajati ustrezen sistem zavor in ravnovesij (Kušej et al, 1992: 42-43).

Montesquieu tudi opozarja, da je svoboda (posameznika) lahko le tam, kjer moč ni zlorabljena, ampak je v skladu z ustavnim redom porazdeljena v pretehtanem sorazmerju. Pri tem ne izhaja iz neke za vse večne čase definirane organizacijske strukture, ampak poudarja potrebo po takšnem sklopu državnih funkcij in njihovih nosilcev, pri katerem se vedno zagotavlja kontrola in zaviranje oblastne moči s pomočjo danih potencialnih nasprotnih sil. Po tej doktrini se oblastna moč deli na tri državne oblasti, in sicer na predstavniško, izvršilno in sodno ter se vsaki od njih dodeli ustrezna državna funkcija (zakonodajna, eksekutiva, jurisdikcija). Razdelitev državne oblasti in državnih funkcij na tri nosilce sama po sebi še ni dovolj, da bi zagotovila ideal svobode posameznika in preprečila despotijo. Zato je potrebno vzpostaviti dodatni prefinjen sistem vzajemne kontrole, omejevanja, brzdanja, prepletene soodvisnosti in ravnovesja ali kot pravi Montesquieu: 'da oblasti ne bi bilo mogoče zlorabiti, je treba stvari urediti tako, da ena oblast zavira drugo oblast' (Šturm, 1998: 13).

Sodobna doktrina današnjega časa, po besedah Šturma, na delitev oblasti ne gleda kot na rigidni koncept za razdvojitve oblasti, ampak kot fleksibilen model, ki sprejema spoznanje, da vsaka veja oblasti opravlja več državnih funkcij, vendar le ob pogoju, da je zagotovljeno medsebojno ravnotežje med različnimi državnimi organi. Pri iskanju odgovora na vprašanje, kako v sodobnih demokratičnih državah zagotoviti učinkovito razporeditev politične moči, so se v teoriji in v državnopravnih ureditvah izkazale kot učinkovite nove oblike porazdelitve moči v skladu s spoznanjem, da ima delitev oblasti v vsakem časovnem razdobju svojo lastno vsebino, ki ni niti večna niti absolutna (Šturm, 1998: 18).

Za načelo delitve oblasti, o kateri smo govorili, je značilna horizontalna raven omejevanja oblasti. Skozi razvoj pa se je predvsem v ZDA in Nemčiji uveljavila tako imenovana vertikalna delitev oblasti. Slednja prihaja najbolj do izraza v federativno urejenih državah, zlasti tudi v modernih meddržavnih oblikah, kot je npr. nastajajoča Evropska unija. V slednji pa je sploh posebnega pomena tako imenovano načelo subsidiarnosti kot načelo vertikalne omejitve oblasti. Temeljni pomen slednjega je, da vsaka teritorialna enota opravi tisti del oblastvenih nalog, za katero je najbolj usposobljena.

Omenjena vertikalna delitev oblasti ima velik pomen tudi v državah, ki niso urejene federativno, kajti pomemben delež vertikalne delitve oblasti pripada lokalni samoupravi. V ustavnopravnih ureditvah, kjer je lokalna samouprava izrecno opredeljena kot ustavna kategorija, gre po mnenju Šturma za specifično obliko vertikalne delitve oblasti, pri tem pa izpostavlja avtonomijo lokalne samouprave ter

minimalne zahteve za avtonomijo (pravna osebnost, pravica do lastnine in pristojnost ter upravičenje za izvrševanje javnih nalog na lokalni ravni). Omenjeno avtonomijo pa moderne ustavne ureditve utrjujejo tudi s tem, da jo izrecno deklarirajo v ustavi in da ji zagotavljajo učinkovito varstvo, ker ji predpisujejo status temeljne svoboščine. Na eni strani gre za politično samoupravo lokalne skupnosti in hkrati na drugi strani za izvršilno oblast lokalne samouprave (Šturm, 1998: 18-19).

4.1 Načelo subsidiarnosti

Subsidiarnost je sodobna ideja, katere izvor zgodovinsko sega vse do Aristotela. Ta pojem se je v novjšem času kot pravno načelo izrecno pojavil v Maastrichtskem sporazumu o EU (Schilling, 1995), vendar pa sam zase nima pravnih posledic (Vlaj, 2001: 23-33).

Na tem mestu je pomembno omeniti, da velja med pravnimi načeli (ker je govor o načelu subsidiarnosti) in pravnimi pravili pomembna kakovostna razlika. Pravno načelo posreduje le vrednostno merilo (npr. načelo pravne in socialne države v ustavnem pravu), kako naj ravnamo v pravnih razmerjih, v katerih smo nosilci vedenja in ravnanja, medtem ko pravno pravilo izraža določen tip vedenja in ravnanja (Pavčnik, 1997: 79).

Sporočilo, ki ga vsebuje pravno pravilo, je oblikovano na način, kot pravi Dworkin, 'vse ali nič', medtem ko samo načelo izraža le 'temelj, merilo in urejevalni razlog', ki je zdaj bolj, zdaj manj izražen in ga udejanjamo preko različnih tipov vedenja in ravnanja, ki jih oblikujejo pravna pravila (Dworkin, 1985: 26-27). Pravno načelo ni neposredno uporabljivo niti ni v tolikšni meri določno, da bi izključevalo vrednotenje. Omenjeno pravno načelo subsidiarnosti je potemtakem zgolj vrednostno merilo, ki usmerja vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in način, kako jih izvrševati. Kot omenjeno je načelo subsidiarnosti temelj ali boljše merilo za vertikalno delitev oblasti oziroma javnih zadev na državne, regionalne in lokalne oblasti. Osnovna ideja, na kateri temelji to načelo, je, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, od individuuma do družine, lokalnih skupnosti do različnih večjih razvrstitev niso sposobni zadovoljiti različnih potreb. Po mnenju Vlaja subsidiarnost na ta način ni nič drugega kot preprosto načelo institucionalne organizacije, ki je uporabno za razmerja med individuumom in družbo ter razmerja med družbo in institucijami, pred možno določitvijo delitve pooblastil med bazo in vrhom. Načelo subsidiarnosti torej predstavlja splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom in ima kot takšno različne definicije.

Načelo subsidiarnosti kot načelo socialne organizacije pomeni, da se višja oblast, predvsem državna, lahko vmešava samo v obsegu, v katerem je nižja oblast pokazala ali dokazala svojo nezmožnost. Ta prvi pomen je osnova načela nevmešavanja državne oblasti v delo strukturno nižjih oblasti. Načelo subsidiarnosti je tako najprej načelo omejitve oblasti, ki pa nima normativne narave. Prej kot določitev norme načelo subsidiarnosti nakazuje trend. Pušča odprte konkretne pogoje svoje uporabe in ti se lahko razlikujejo v skladu z okoliščinami časa in kraja. Drugi pomen obuja idejo pomoči nižjim ravnem oblasti. Pri tem pa je vprašanje ocene in ne, ali se ima oblast pravico vmešavati, temveč, ali ima dolžnost to storiti. Gre za pomoč, ki krepi in daje

pravico avtonomije (Vlaj, 1998: 244-245). Da pa bi ustrezno lahko zagotovili, morata biti država in oblast primerno organizirani.

4.2 Decentralizacija

Decentralizacija je potemtakem sistem razmerij med centralnimi in lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, ki pa se določa z ustavo in zakoni.

Decentralizacija se pojavlja v različnih vrstah in oblikah. Tako glede na obseg decentralizacije govorimo o *enotirni* in *dvotirni* decentralizaciji. Enotirna decentralizacija je tista, pri kateri je isti organ pri opravljanju določenih zadev hkrati decentraliziran, v določenih pa centraliziran. V zadevah, kjer je centraliziran, opravlja te naloge po načelu subordiniranosti, pri opravljanju drugih nalog pa uživa določeno stopnjo samostojnosti. V primeru dvotirne decentralizacije pa poleg lokalnih organov v neki enoti obstajajo tudi državni organi. Slednje pomeni, da zadeve, ki so centralizirane, opravljajo v isti enoti eni organi, decentralizirane pa drugi. Seveda pa ob povedanem obstaja tudi tretji sistem, v katerem sploh ni centraliziranih organov (Friškovec, 1979: 93-94).

Za razumevanje tega dela je pomembna predvsem delitev decentralizacije na birokratično in demokratično, torej na delitev po načinu nastanka decentraliziranih organov. Po *Friškovcu* je o birokratični decentralizaciji govor v primerih, ko višji organi postavljajo in odstavljajo nižje decentralizirane organe, medtem ko govorimo o demokratični decentralizaciji v primerih, ko lokalne organe voli ljudstvo.

Lukić ob tem opozarja, da je birokratična decentralizacija za razliko od demokratične decentralizacije neugodna za ožje družbene skupnosti, saj se birokratski organ, ki ne izhaja iz vrst ljudi, nad katerimi se izvaja oblast in ni od njih odvisen, ne bo mogel uživeti v življenje ožje družbene skupnosti ter razumeti njene potrebe. Tako bo vedno postopal po volji centralnega organa. Seveda je ob tem potrebno povedati, da je moč birokratsko organizacijo izvesti tako, da decentralizirane organe ne postavlja centralna oblast, temveč nekdo drug. Za demokratično decentralizacijo pa je značilno, kot že omenjeno, da organe volijo prebivalci lokalnih skupnosti in da je voljeni organ pod oblastjo lokalne skupnosti. Takšna decentralizacija je svetu poznana kot *samoupravna decentralizacija*. Omenjeni pojem označuje značilnost, da prebivalstvo ožje družbene skupnosti upravlja s to družbeno skupnostjo po voljenih organih. Za decentralizirane enote, ki jih upravljajo voljeni organi, je v sodobnih demokracijah poznana t.i. neposredna demokracija pri upravljanju ožje družbene skupnosti (Lukić, 1961: 162).

Omenjena neposredna demokracija pri upravljanju ožjih družbenih skupnosti je poznana tudi v slovenski pravni ureditvi. Tako veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ v 44. členu določa, da so 'neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa.' Iz omenjenega je razvidno, da poznamo tri institute neposrednega sodelovanja občanov pri upravljanju (ožje) lokalne skupnosti. Na zboru občanov lahko občani po določilih 45. člena omenjenega zakona v skladu z zakonom in statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. O vprašanih, ki so vsebina splošnih aktov

občine, razen o proračunu ali zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve, lahko odločajo občani na referendumu (46. člen ZLS). Pobudo volivcem, ljudsko iniciativo, za vložitev zahteve za razpis referendumu pa lahko da vsak volivec, politična stranka v občini ali svet ožjega dela občine (47. člen ZLS).

Ob povedanem je pomembno omeniti, da se v slovenski ureditvi dopušča neposredno sodelovanje občanov pri upravljanju lokalne skupnosti le do meja finančne suverenosti (več Pernek, 1997; 39) lokalne skupnosti (občine), saj ni mogoče sodelovanje pri upravljanju po finančnem temelju.

4.2.1 Samouprava

Za decentralizacijo kot splošni pojem je značilno prenašanje nalog z države na druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so razmeroma samostojne. V nemški pravni teoriji se govori o decentralizaciji s pomočjo samouprave. Po besedah Grafenauerja samouprava temelji na ideji, da naj bi prišel vsak posameznik in vsaka družbena skupina do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o zadevah odločajo tisti, ki se jih zadeve tičejo (Grafenauer, 2000: 31-36). Samouprava tako v širšem smislu pomeni, da neki krog interesentov sam upravlja s svojimi nalogami.

V širšem smislu pa je, po mnenju Vrban, podrejena pojmu demokracije, saj odraža zahtevo prebivalcev nekega področja, da lahko sami odločajo o vprašanih, ki se jih neposredno tičejo (Vrban, 1995; 194).

Pojma samouprave ne gre zamenjevati s pojmom administrativne decentralizacije. Slednja pomeni, da se v državi organizirajo poleg enotnih centralnih državnih oblastev tudi nižja oblastva na srednji in lokalni stopnji s tem, da se dajejo tem oblastvom samostojna upravna pooblastila za odločanje. Pri administrativni decentralizaciji gre za institut, ki se v francoski pravni teoriji označuje kot dekoncentracija. Dekoncentracija in decentralizacija imata - tehnično gledano - skupen element: v obeh primerih gre za prenos nalog iz centralnih organov na druga - ožja oblastva; element razlikovanja med njima je ta, da se pri dekoncentraciji opravlja prenos na podrejena oblastva, medtem ko se pri decentralizaciji opravlja prenos na nepodrejena, neodvisna oblastva (Šmidovnik, 1995; 33).

Idejna in pravna podlaga decentralizacije temelji na enotnosti celotne sfere oblasti, ki jo predstavljajo centralni državni organi. Država pa lahko del te oblasti oziroma del javnih nalog, in sicer naloge lokalnega pomena (v praksi jih označujemo tudi kot lokalne zadeve) izroča v roke lokalnih skupnosti, ki naj te naloge opravljajo načeloma samostojno, s svojimi organi, s svojimi sredstvi, vendar pod določenim nadzorstvom centralnih državnih oblastí. Te omenjene naloge so lastne oziroma samoupravne naloge lokalnih skupnosti. Drugi krog nalog pa je tisti, ki jih država naloži lokalnim skupnostim, da jih opravljajo zanjo; to so prenesene naloge, ki jih izvajajo organi lokalnih skupnosti. Pri opravljanju teh nalog nastopajo organi lokalnih skupnosti kot nekakšna podaljšana roka državnih organov, vendar pa delujejo pri tem bolj samostojno kot državni organi (Šmidovnik, 1995; 33).

Če smo uvodoma v prejšnjem poglavju povedali, da je temeljna značilnost samoupravne decentralizacije, da prebivalstvo ožje družbene (lokalne) skupnosti upravlja s to družbeno skupnostjo po voljenih organih (posredno) in z instituti neposredne demokracije (zbor občanov, referendum, ljudska iniciativa) (samo)upravlja, sta temelja samouprave lokalnih skupnosti samostojnost in neodvisnost. Najbolj splošna opredelitev pojma samouprave je, da gre za pravico samostojno odločati o lastnih zadevah na podlagi lastne moči.

Vendar pa o tovrstni samostojnosti in neodvisnosti samouprave lokalnih skupnosti kot absolutni kategoriji ni moč govoriti, saj, kot je bilo uvodoma ugotovljeno v prejšnjih poglavjih, mejo lokalne oblasti določa država s svojim pravnim redom. Slednja pa ne dopušča, da bi se na teritoriju, ki ga državna oblast obvladuje, pojavila oblast, ki bi bila po sili in učinku enaka ali podobna državni oblasti. Zato bo državna oblast ne glede na stopnjo decentralizacije in demokracije venomer obdržala nadzor nad delom oblasti ožjih družbenih skupnosti.

Samoupravi je blizu tudi pojem avtonomije, ki pa se od nje razlikuje glede na to, da se npr. v kontinentalni evropski pravni tradiciji samouprava praviloma omejuje samo na izvršilno oblast in ne na sprejemanje splošnih pravnih aktov - zakonov (Grafenauer, 2000: 80).

Pogoj relativne samostojnosti in neodvisnosti samoupravnih lokalnih skupnosti je ustrezna stopnja decentralizacije, ki pa mora biti: teritorialna, upravska, politična in fiskalna decentralizacija.

4.2.2 Teritorialna decentralizacija

Pojem teritorialne decentralizacije je najtesneje vezan na pojem lokalne skupnosti in lokalne samouprave, saj se je skozi zgodovino decentralizacija nasploh začela razvijati kot teritorialna decentralizacija.

Omenili smo že, da je teritorij eden temeljnih elementov za obstoj države in kot takšen tudi bistveni element za opredelitev pojma lokalne skupnosti. Teritorij kot pojem le nakazuje fizične komponente človekovega prebivališča in je pomemben le v zvezi z naselitvijo ljudi na njem. Skozi zgodovino so bile države kot tudi lokalne skupnosti praviloma že večkrat preoblikovane v procesu teritorialnih reorganizacij, v katerega pa se zmeraj poskuša vnašati določena merila racionalnosti. Na tem mestu je potrebno omeniti, da se lokalne skupnosti, to je občine in širše samoupravne lokalne skupnosti, tako kot država sama ne oblikujejo na podlagi določenih meril racionalnosti, po katerih bi se vnaprej presodilo, ali so sposobne za opravljanje nalog, ki jih morajo opravljati. Večinoma so današnje teritorialno decentralizirane lokalne skupnosti rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki imajo kaj zveze z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati.

Pri razumevanju pojma teritorialne decentralizacije nas bolj kot zgodovinski razvoj zanima posledica teritorialne decentralizacije.

4.2.3 Upravna decentralizacija

Pojem upravne decentralizacije oz. decentralizacije upravnih sistemov zajema prenašanje upravnih funkcij s centra sistema na njegove posamezne dele. Pri tem gre predvsem za prenašanje treh temeljnih funkcij: izvrševanja, odločanja in kontrole. Omenjene funkcije je možno prenašati v različnem obsegu in od tega obsega je odvisna tudi stopnja decentralizacije upravnih sistemov. V primeru nizke stopnje decentralizacije se lahko prenese le funkcije izvrševanja, medtem ko se v primeru visoke stopnje decentralizacije prenesejo na nižje ravni funkcije izvrševanja in odločanja, poleg tega pa tudi del funkcije kontrole. V tem delu je pomembno omeniti, da ni mogoče prenesti vseh treh funkcij v celoti, kajti njihov prenos v celoti ne bi pomenil več decentralizacije sistema, ampak razpad in nastanek novih decentraliziranih sistemov (Trpin et al, 1998: 186).

Upravna decentralizacija, po mnenju Trpina, ni samo tehnični proces, ampak večkrat nosi v sebi izrazit interesni naboj. Od uresničevanja interesov pa sta odvisna tudi vrsta in obseg decentralizacije. Tako lahko pri decentralizaciji upravnih sistemov ločimo upravno-tehnični in interesni vidik. Cilj prvega je doseči čim večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja, medtem ko je cilj drugega vidika povečati možnost uveljavljanja interesov njegovih nosilcev. Pri sami izvedbi decentralizacije pa se omenjena vidika medsebojno prepletata.

Omenjena izhodišča decentralizacije upravnih sistemov so temelj razmerja med lokalno samoupravo in upravno decentralizacijo. Temeljni cilj upravne decentralizacije je zagotoviti učinkovit in racionalen upravni proces, medtem ko so pri lokalni samoupravi interesi neposredni temelj decentralizacije upravnega sistema. Omenjeni interesi so bistveni element pojma lokalne samouprave, ki se oblikuje kot teritorialno upravni sistem na ožjem območju ravno iz razlogov zadovoljevanja interesov, ki izhajajo iz skupnih potreb. Z vidika prenosa funkcij v okviru upravne decentralizacije gre pri lokalni samoupravi v prvi vrsti za prenos funkcije odločanja (o interesih), čemur logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev. Praviloma se z omenjenima funkcijama prenese tudi del kontrole, ki se neposredno nanaša na izvajanje prvih dveh funkcij, medtem ko se del kontrole, ki naj zagotovi usklajeno delovanje vseh enot lokalne samouprave, zadrži v centru (Trpin et al, 1998: 186).

Upravna decentralizacija in lokalna samouprava se medsebojno prepletata in se glede na to, da imata dve povsem različni izhodišči, ne moreta izogniti druga drugi. V primerih stabilne organizacijske in teritorialne strukture je smiselna decentralizacija upravnih sistemov, v katerem lokalna samouprava z izvajanjem funkcij državne uprave postane njen sestavni del. Seveda pa omenjeno ni mogoče v sistemih, kjer vladajo nestabilne strukture - nenehno spreminjanje teritorija in organizacijskih oblik lokalne samouprave. Zato je v takšnih primerih potrebno sestaviti t.i. *dvotirni sistem* uprave, kjer država sama vzpostavi lastno teritorialno strukturo povsem neodvisno od lokalne samouprave.

Za Slovenijo je značilno, da še nima stabilne mreže občin, pokrajine pa še niso ustanovljene. Lokalna samouprava v Sloveniji, po besedah *Trpina*, še išče svoje organizacijske oblike, funkcije in teritorialno strukturo. Zato je do dokončne izgradnje sistema lokalne samouprave dvotirni sistem nujen.

V Sloveniji imamo tako osemindeset upravnih enot, ki so teritorialna telesa z lastnimi pristojnostmi, funkcijo in svojim vodstvom. Upravne enote imajo jurisdikcijo nad eno ali več občinami glede na pristojnosti, prenesene s strani države.

4.2.4 Politična decentralizacija

Kot omenjeno se z vidika prenosa funkcij v okviru upravne decentralizacije pri lokalni samoupravi v prvi vrsti prenašajo funkcije odločanja (o interesih), čemur pa logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev.

Za lokalno samoupravo je bistveno, da prebivalci lokalne skupnosti upravljajo sami z lastnimi zadevami. Upravljanje pa pomeni sprejemanje odločitev, ki jih lahko prebivalci lokalne skupnosti sprejemajo neposredno ali prek organov lokalne samouprave. Zato je ključno vprašanje lokalne demokracije v tem, kakšno možnost imajo prebivalci lokalne skupnosti, da sodelujejo pri lokalnih odločitvah (Grad, 1998: 20).

Bistveni temelj decentralizacije oblasti je vsekakor prenos pristojnosti odločanja o lokalnih zadevah na nižje ravni. Tako se centralna oblast dejansko decentralizira. Omenjeno pa je mogoče le ob zadostni stopnji politične decentralizacije, ki zagotavlja lokalno demokracijo in ustvarja sistem soodločanja lokalnega prebivalstva pri upravljanju z lastnimi zadevami.

Z vidika demokratične vladavine bi bilo, po mnenju *Grada* potrebno, da bi prebivalci lokalne skupnosti le-to upravljali sami neposredno, da bi vse odločitve v celoti sprejemali sami. Vendar pa je to v sodobni demokraciji nemogoče, ker so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi od njih odločali vsi občani, in ker terja sodobno življenje neprestano odločanje. Zaradi tega je sprejemanje vseh ali večine odločitev, ki se tičejo lokalne samouprave, poverjeno različnim organom lokalne samouprave, med katerimi ima osrednje mesto in pomen za lokalno demokracijo predstavniški organ.

Kot bomo videli v nadaljevanju, tako razume lokalno samoupravo tudi evropska listina lokalne samouprave, po kateri lokalno samoupravo uresničujejo praviloma sveti in skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Ti organi pa imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Čeprav izhaja listina iz prevladujočega stanja v evropskih državah, posebej poudarja, da to ne vpliva na reševanje zadev tudi na zborih krajanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon. To pomeni, da šteje listina odločanje po predstavniških telesih za nujen pogoj lokalne samouprave, neposredno demokratično odločanje pa ni obvezen del lokalne samouprave, temveč je odvisno od tradicije posamezne države in se v resnici zelo razlikuje po evropskih državah (Grad, 1998: 20).

Izhajajoč iz teh temeljnih misli lahko zaključimo, da je politična decentralizacija, katere posledica je decentralizacija oblasti po voljenih predstavnikih lokalnih skupnosti, nujen pogoj lokalne samouprave.

Ob primerjavi ureditve v posameznih primerjanih sistemih je razvidno, da so si ureditve lokalne samouprave na tem področju enotne.

5 Lokalna samouprava

Izhajajoč iz uvodnega dela, kjer je bil govor o decentralizaciji in še posebej njenih pojavnih oblikah, to je teritorialni, upravni in politični (o fiskalni bo zaradi sistematike dela govor v nadaljevanju), lahko zaključimo, da je pogoj in hkrati temelj za obstoj lokalne samouprave ustrezna stopnja; politične decentralizacije, katere posledica je decentralizacija oblasti po voljenih predstavnikih lokalnih skupnosti; teritorialne decentralizacije, s katero se oblikujejo ozemelsko in populacijsko zaokrožene enote, ter upravne decentralizacije, s katero se na lokalne skupnosti v prvi vrsti prenašajo funkcije odločanja (o interesih), čemur pa logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev ter tudi del funkcije nadzora.

5.1 Pojem lokalne skupnosti

Podobno kot že omenjeni pojem države ima tudi pojem lokalne skupnosti več razsežnosti. Je eden osrednjih družbenih pojavov, zato podobno, kot to velja za državo, ni presenetljivo, da vzpodbuja tudi ta pojem bogato miselno odzivanje. Teoretiki poskušajo z različnih filozofsko - političnih izhodišč osvetliti bistvo in družbeno funkcijo tega družbenega pojava. Vsekakor pa je predmet filozofskega, sociološkega in pravnega raziskovanja, kar vodi k različnim utemeljevanjem temeljnih značilnosti lokalne skupnosti in njenega nastopa v širši družbeni skupnosti.

O lokalni skupnosti je, po mnenju Grafenauerja, mogoče govoriti, kadar sta na nekem zaokroženem področju (ozemlju, teritoriju) vzpostavljeno tesnejše sodelovanje in povezanost ljudi, ki tam živijo. Tako pojem lokalne skupnosti označuje teritorialno skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi. Lokalna skupnost torej predstavlja ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani. Ob navedenem je potrebno opozoriti, da v teoriji ne obstaja enotna definicija lokalne skupnosti, ki bi ta pojem opredelila popolnoma natančno in enoznačno (Grafenauer, 2000: 15).

Poskus poenotenja definicije izvede Šmidovnik, ko povzema ugotovitve Geoga Hilleryja, ki je npr. samo na angleškem jezikovnem območju zbral 94 opredelitev lokalne skupnosti ter jih klasificiral po različnih elementih. Iz njegove klasifikacije izhaja, da so bistveni elementi lokalne skupnosti naslednji (Šmidovnik, 1994: 9):

- določen teritorij,
- ljudje, naseljeni na tem teritoriju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Dejstvo je, da je lokalna skupnost najnižja v hierarhiji teritorialnih skupnosti, ki se na višjih nivojih pojavljajo bodisi kot lokalne skupnosti širšega pomena bodisi kot državne teritorialne skupnosti.

Podobno kot pri pojmovanju države je nesporno, da je *teritorij* bistveni element za opredelitev pojma lokalne skupnosti, po drugi strani pa je potrebno upoštevati, da teritorij le nakazuje fizične komponente človekovega prebivališča in je pomemben le v zvezi z naselitvijo ljudi na njem.

Po veljavni ureditvi je temeljna samoupravna skupnost v Republiki Sloveniji občina, ki ima najmanj 5000 prebivalcev (13.a člen ZLS). Slovenija je danes teritorialno razdeljena na 211 oz. 212 občin, od katerih je jih ima več kot polovica (109 oziroma 51,7%) manj kot 5.000 prebivalcev, kolikor jih zahteva Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ v navedenem 13.a členu.

Iz povedanega je razvidno, da se lokalne skupnosti (občine) tako kot država sama ne oblikujejo na podlagi določenih meril racionalnosti, po katerih bi se vnaprej presodilo, ali so sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev.

Ugotovimo lahko, da so teritorialne lokalne skupnosti (tudi v Sloveniji) rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki imajo kaj malo zveze z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati. Čeprav so bile sodobne lokalne skupnosti praviloma že večkrat preoblikovane v procesu teritorialnih reorganizacij, v katere se vedno znova poskušajo vnašati določena merila racionalnosti, pa s teritorialnim preoblikovanjem ni nikoli mogoče izravnati gospodarskega in finančnega potenciala dežele.

Z naselitvijo ljudi na določenem teritoriju se tako vzpostavljajo interakcije (medsebojna razmerja in povezovanja) med ljudmi in posledica tega je sobivanje posameznika in skupnosti na določenem ozemlju. Čeprav je mogoče navesti številne izjeme in omejitve, velja, da čim bližje je bivanje posameznika v prostoru, tem več je načeloma možnosti in potreb za medsebojno zblíževanje in sodelovanje. In ravno slednje vodi v tesnejšo vez med prebivalci lokalne skupnosti zaradi zadovoljevanja skupnih potreb in skupnih interesov. Zadovoljitev številnih interesov ter potreb pa se lahko zadovolji le na osnovi skupne akcije. Pri tem so odločilne predvsem potrebe, ki so skupne vsem posameznikom in ki zaradi svoje istovrstnosti motivirajo ljudi za usklajeno skupno dejavnost ter so v vsakdanjem življenju tako nepogrešljive, da so pri zadovoljevanju ljudi nekega območja nujno povezani. Poleg potreb pa je pomemben povezovalen dejavnik tudi zavest posameznika o pripadnosti lokalni skupnosti (Grafenauer, 2000: 11).

S pravnega stališča se teritorialna pripadnost prebivalcev samoupravni lokalni skupnosti (občini) določa po stalnem prebivališču. Tako štejemo osebe, ki imajo stalno prebivališče na območju posamezne občine, za njene člane. Slednji pa imajo pravico odločati o zadevah lokalne skupnosti preko svetov (predstavnških teles), ki jih sestavljajo člani, voljeni svobodno in na tajnih volitvah na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Poleg tega pa lahko člani o zadevah samoupravnih skupnosti

odločajo tudi neposredno na svojih zborih, z referendumom in preko ljudske iniciative.(11. člen ZLS)

5.1.1 Širše lokalne skupnosti

Prav je, da na tem mestu opozorimo še na širše lokalne skupnosti kot družbene skupnosti, kar se pojavlja na širšem teritoriju in združuje prebivalstvo več lokalnih skupnosti predvsem zaradi zadovoljevanja širših potreb in interesov. V danem primeru lahko govorimo o regionalni skupnosti, ki predstavlja vmesni prostor med lokalno skupnostjo in državo. Ta prostor je, po mnenju Šmidovnika, na eni strani interesni prostor države, po drugi strani pa je to interesni prostor, ki v sodobnem svetu izpolnjuje pogoje za institucionalizacijo lokalne samouprave, torej za lokalno samoupravno skupnost, in sicer za širšo lokalno samoupravno skupnost, ki se lahko v konkretnem primeru označuje kot regija, pokrajina ali kako drugače (Šmidovnik, 1995).

Po veljavni ustavni ureditvi v Sloveniji se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Ne glede na navedeno ustavno določilo iz leta 2006 pa v Sloveniji do danes nismo ustanovili pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti, ki bi opravljale lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

5.2 Pojem lokalne samouprave

Pojem lokalne samouprave pomeni več kot zgolj pojem lokalne skupnosti; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec (lokalne) samouprave, njen subjekt; lokalna samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti. Slednji pa se odraža v njeni neodvisnosti od države in vsake druge organizacije (Šmidovnik, 1995: 22).

Za razumevanje omenjenega pojma je potrebno dognati pomen pojma samouprava, ki ga v svojem delu *Država* primerno v razpravi o samoupravnih organih razloži Pitamic, ko pravi: 'Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je v teh poslih neposredno interesirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave.' (Pitamic, 1927: 396) Pri tem seveda nakazuje na lokalne interese lokalne skupnosti.

Najbolj samoupravna je v vsakem primeru država, ki je neodvisna od kogarkoli in ima le sama moč, da vsili svoje odločitve komurkoli znotraj nje. Tako vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do lokalne samouprave iz države. Država jim torej lahko prepusti pravico, da o določenih zadevah samostojno odločajo. Pomembno je tudi, da nobena teritorialna skupnost ne more nastati proti volji države. (Vlaj, 2001: 23-33).

Pri poskusu opredelitve pojma lokalne samouprave se je smiselno zgledovati po Djordjeviču, ki navaja naslednje pogoje, potrebne za lokalno samoupravo (Šmidovnik, 1995: 10):

- lokalno prebivalstvo mora imeti pravico, da voli svoja predstavniška telesa, s tem da imajo ta telesa določene pravice odločanja, ki jih izvršujejo neposredno ali prek svojih izvršilnih organov.
- ta telesa morajo imeti stvarno in krajevno pristojnost, to je, da na svojem območju opravljajo določen krog zadev, kot svojo oblast,
- da pristojnost lokalnih organov po svoji vsebini in po pooblastilih za njihovo izvrševanje predstavlja taka vprašanja, s katerimi se dejansko in formalno lahko vpliva na življenje in razvoj v lokalne skupnosti.

Iz teh in drugih teoretičnih opredelitev pa *Šmidovnik* izvede, da so bistveni elementi institucije lokalne samouprave naslednji:

- da so točno teritorialno opredeljene lokalne skupnosti, ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave (občine, regije, pokrajine),
- da je tem skupnostim priznana delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev (funkcionalni element samoupravnosti),
- da te naloge opravljajo člani skupnosti pod lastno odgovornostjo, in sicer bodisi neposredno ali po svojih organih, ki jih izvolijo (organizacijski element samoupravnosti),
- da ima skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje lastnih nalog (materialno-finančni element samoupravnosti),
- da ima skupnost lastnost pravne osebe (pravni element samoupravnosti) (*Šmidovnik*, 1995: 11).

Sodobna teorija se za razlago in pomen pojma lokalne samouprave zgleduje po prvem odstavku tretjega člena Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/, ki določa: 'Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistvene zadeve v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.'

Omenjena Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) je bila na voljo kot dogovor držav članic Sveta Evrope 15. oktobra 1985 na 20. plenarni seji CLRAE. Listina je začela veljati 1. septembra 1988, ko so jo ratificirale štiri države.

Cilj MELLS je zagotoviti evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave ter jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega okolja.

Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih skupnosti. Odkar je začela listina veljati, je, po mnenju *Vlaja*, ustvarila odločilen prispevek k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot (*Vlaj*, 2001: 101).

Če torej povzamemo, je temeljni cilj Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/ v harmonizaciji sistemov lokalne samouprave v Evropi.

5.3 Harmonizacija sistemov lokalne samouprave

V Evropi imamo dve temeljni konceptiji lokalne samouprave: ena je kontinentalna, ki temelji na načelu decentralizacije, druga pa je britanska, ki šteje lokalno samoupravo za izvorno institucijo. V sodobnem svetu se funkcije države in funkcije lokalne samouprave vse bolj izenačujejo in s tem tudi razmerja med njimi. Ne glede na to, ali temelje omenjena razmerja na načelu decentralizacije (kontinentalna konceptija) ali na načelu izvornosti (britanska) lokalne samouprave, ni danes nikjer na svetu mogoče izključiti države iz sfere lokalne samouprave. Vse države urejajo svoje sisteme lokalne samouprave z ustavo in zakoni in v teh zakonih urejajo v bistvu enaka vprašanja. Prihaja do vedno večje harmonizacije sistemov, zlasti v deželah - članicah članicah Evropske unije (Šmidovnik, 1995: 35).

Razlike v sistemih lokalne samouprave se kažejo pri vseh vprašanjih, ki se urejajo z zakoni, to je v vseh bistvenih elementih, ki sestavljajo pojem lokalne samouprave. Da bi se lahko sistematično lotili obravnavane teme, je pomembno, da se seznanimo z bistvenimi potezami glavnih evropskih modelov lokalne samouprave ter primerjalnim pregledom ureditve lokalne samouprave v nekaterih državah Evropske unije ter njenih pridruženih članic.

5.4 Glavni evropski modeli lokalne samouprave

5.4.1 Francoski model

Obravnavani Francoski model lokalne samouprave je imel tako kot francoska državna in politična ureditev nasploh največji vpliv na ureditev lokalne samouprave v evropskih deželah - razen v Veliki Britaniji. Temelji na teoriji o decentralizaciji, ki je plod francoskih političnih doktrin. Ta model se je v najbolj čisti obliki ohranil doma v Franciji, v nekoliko manj čisti obliki pa v drugih, sosednjih, zlasti romanskih deželah.

Na splošno velja francoski model lokalne samouprave za model s sorazmerno ozkim delovnim področjem nalog. V nemškem in v drugih modelih lokalne samouprave prenaša država na lokalne skupnosti del svojih nalog - to so prenesene naloge lokalnih skupnosti, vendar pa centralistična ureditev francoske države ni naklonjena takim prenosom. Francoska ureditev tako ne pozna kategorije prenesenih nalog, če že prenaša svoje naloge na lokalne skupnosti, jih prenaša v njihovo izvorno pristojnost.

V skladu s centralistično ureditvijo države je urejen sistem ostrega državnega nadzorstva nad lokalno samoupravo. Teorija decentralizacije izraža idejo, da lokalne skupnosti niso izvorni nosilci svojih pooblastil, ampak imajo ta pooblastila od države (več Šmidovnik, 1995: 37-43).

5.4.2 Nemški model

Model nemške lokalne samouprave velja po mnenju nemških in tudi drugih teoretikov in praktikov za dober model. Njegova organizacijska in teritorialna struktura omogočata dovolj učinkovito in racionalno delovanje lokalnih skupnosti. Te imajo velik pomen in veliko težo v sistemu nemške države. Nemška lokalna samouprava ima dolgo

zgodovinsko tradicijo in je močno vplivala na ureditve lokalne samouprave zlasti v sosednjih deželah, še posebej v deželah Srednje Evrope, tudi v tistih na območju Avstrije in prejšnje Jugoslavije, ki so bile svojčas del avstro-ogrske monarhije.

V nemški pravni teoriji prevladuje pojmovanje, da imajo vse naloge v lokalni samoupravi svoj prvotni izvor v državni oblasti. To so ideje decentralizacije, ki jih vsiljuje in potrjuje dejanski odnos med sodobno državo in lokalno samoupravo. Država zagotavlja in odmerja prostor lokalni samoupravi v svojem okviru, torej država ureja sistem lokalne samouprave s tem, da ustanavlja in razmejuje lokalne skupnosti.

Omenjena teorija decentralizacije ne odpravlja razlikovanja med lastnimi in prenesenimi nalogami, pač pa jih deloma zabrisuje. Dispozicije zakonodajalca glede lastnih nalog lokalnih skupnosti so omejene, spoštovati mora avtonomijo lokalnih skupnosti, ki načeloma same urejajo svoje zadeve, glede drugih nalog pa so neomejene, ker gre pač za državne naloge, čeprav jih opravljajo lokalne skupnosti. V nemški in avstrijski pravni teoriji temelji na konceptu decentralizacije teorija o lokalni samoupravi kot posredni državni upravi. Po tej teoriji tvori lokalna samouprava - skupaj s številnimi organizacijami, ki opravljajo javne službe - skupino nosilcev posredne državne uprave, ki se vključujejo skupaj z državnimi organi v t.i. državo v širšem smislu, so pa proti državi razeroma samostojni (Šmidovnik, 1995: 43-52).

5.4.3 Britanski model

Zgodovinsko je lokalna samouprava najbolj zakoreninjena v Angliji. V tej deželi se je razvijala nepretrgoma osem stoletij in je pomenila vseskozi bistveno sestavino angleške politične in državne strukture.

Danes so britanske lokalne skupnosti sicer avtonomni subjekti lokalne samouprave, so pa obenem izvršilni organi državne oblasti. V britanskem modelu tako ni delitve na lastne in prenesene zadeve, vse njihove zadeve so istovrstne javne naloge (vse temeljijo na zakonih). Britansko pojmovanje, po katerem je vse izvrševanje javnih zadev izvajanje prava in mora biti zato utemeljeno v zakonih, ima za posledico, da v tej ureditvi ne poznajo domneve o univerzalni pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah, kakor to velja za lokalne skupnosti na evropski celini. Britanske lokalne skupnosti si tako ne morejo same določati nalog na nobenem področju - torej tudi ne na najožjem področju, ki ga na kontinentu označujemo kot lokalne zadeve. V Angliji velja nasprotna doktrina - ultra vires teorija.

Bistvo britanske lokalne samouprave je bolj v političnih elementih vladanja lokalni skupnosti in ta politični pojem lokalne skupnosti zagotavlja angleškim lokalnim skupnostim veliko manj avtonomije (samouprave), kot jo lahko zahtevajo zase nemške občine in okraji na podlagi svoje samoupravne tradicije. Načeloma velja, da omenjeni britanski model kot celota za druge dežele ni uporaben, uporabne pa so lahko posamezne rešitve v okviru tega modela (Šmidovnik, 1995: 52-62).

5.5 Primerjalnopravni pregled ureditve lokalne samouprave

Za vsako od primerjanih držav, ki se pri ureditvi lokalne samouprave pretežno zgledejuje po opisanih modelih lokalne samouprave, pa je značilno, da imajo lokalne skupnosti določene strukturne značilnosti.

Pri pravnem proučevanju lokalnih skupnosti je tako mogoče razlikovati predsem tri vrste omenjenih strukturnih značilnosti:

1. teritorialne - pri katerih gre za vprašanja, povezana predvsem s teritorialno komponento lokalnih samoupravnih skupnosti (vprašanje, na katerem teritoriju, po velikosti, številu prebivalstva in drugih značilnostih se oblikujejo oz. ustanovijo samoupravne lokalne skupnosti) (Grafenauer, 2000: 82).
2. organizacijske - pri katerih gre za vprašanja, kakšni tipi (vrste) lokalnih skupnosti se oblikujejo v posamezni državi v posameznih časovnih obdobjih ter na katerih nivojih oziroma stopnjah (eni, dveh, treh) in katere so osnovne značilnosti posameznih tipov (vrst) samoupravnih lokalnih skupnosti ter kaj označuje njihova medsebojna razmerja ter razmerja do države (Grafenauer, 2000: 82).
3. funkcionalne - pri katerih gre predvsem za vprašanja ugotavljanja in proučevanja delovnega področja in pristojnosti ter vseh dejavnosti in nalog samoupravnih lokalnih skupnosti v določeni državi in v določenem časovnem obdobju (Grafenauer, 2000: 82).

Ob primerjavi funkcionalnih strukturnih značilnosti je pomembno poznati ločnico med državno oblastjo in lokalno samoupravo, saj je od tega odvisno delovno področje lokalne samouprave.

Dejstvo je, da naše občine zgolj lokalne zadeve. Delovno področje in pristojnosti občin v Sloveniji se določa oziroma opredeljuje v področni zakonodaji, s katero država prepusti samoupravnim lokalnim skupnostim v izvajanje lokalne javne zadeve. Sicer pa je osnova za določanje pristojnosti predvsem ustavna določba prvega odstavka 140. člena Ustave RS, ki določa, da 'spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine'. Pregled pristojnosti slovenskih občin (v prilogi) kaže, da imajo slovenske občine precej pristojnosti in so tudi v tem smislu primerljive z drugimi ureditvami v državah EU.

Tako samoupravne lokalne skupnosti (občine) v Sloveniji samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določijo s splošnim aktom ali pa so le-te določene z zakonom. Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravljajo zlasti naloge, kot so npr.: upravljanje z občinskim premoženjem, omogočajo pogoje za gospodarski razvoj, v skladu z zakonom opravljajo naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva; načrtujejo prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravljajo naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov; ustvarjajo pogoje za gradnjo stanovanj in skrbijo za povečanje najemnega sklada stanovanj; v okviru svojih pristojnosti urejajo, upravljajo in skrbijo za lokalne javne službe; pospešujejo službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele; skrb za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov; urejanja in vzdrževanja vodovodne in energetskih komunalnih objektov; ustvarjanje pogojev za izobraževanje

odraslih, kar je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev; gradnjo, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti; skrb za požarno varnost in reševalno pomoč; organiziranje pokopališke in pogrebne službe itn. (21. člen ZLS).

Dejstvo pa je, da slovenske občine opravljajo zgolj lokalne zadeve javnega pomena, v izvrševanje občin pa ni prenesena nobena državna pristojnost. Razlog za to je tudi v ustavnem besedilu drugega odstavka 140. člena ustave, ki določa, da 'lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva'. Ob tem je potrebno ugotoviti, da je pri nas postavljena ostra ločnica med državno oblastjo in lokalno samoupravo (za razliko od ureditve v državah članicah Evropske unije, kjer se kot že omenjeno naloge prepletajo).

5.6 Lokalna samouprava na Slovenskem

Pri proučevanju temeljnih značilnosti lokalne samouprave na Slovenskem je potrebno omeniti, da segajo korenine pravnega urejanja lokalne samouprave, značilnega za moderne države, od leta 1849 dalje. V tem letu je bil namreč potrjen Provizorični zakon o občinah, ki je tudi odločil za nastanek samoupravnih, upravnih, političnih, krajevnih občin. Poleg navedenega je omenjeni zakon pomemben tudi zato, ker je prvič veljal za domala celotno ozemlje, ki so ga naseljevali Slovenci (več Šmidovnik, 1995; Rupnik et al, 1996; Grad, 1998; Grafenauer, 2000).

Na tem mestu se bomo osredotočili predvsem na sodobno ureditev lokalne samouprave na Slovenskem, ki ima svoje temelje v nastanku samostojne in neodvisne Republike Slovenije ter v novonastali Ustavi RS.

Že v določbah nove slovenske ustave, kjer so zapisana in ugotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila lokalna samouprava častno mesto. Gre za politična vprašanja, kot so: demokracija, pravna država, socialna država, ljudska suverenost, delitev oblasti itn., med ta načela pa sodi tudi določba o lokalni samoupravi, ki je po 9. členu Ustave RS zagotovljena tudi v Sloveniji.

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo ob tem za korenito spremembo dotedanje ureditve z uvedbo klasične lokalne samouprave zahodnoevropskega tipa. Ustavno besedilo je predstavljalo temelj za ureditev lokalne samouprave, vendar pa je ostalo dovolj odprto za kasnejše zakonske razdelave. Ob navedenem se je, kot že omenjeno, Slovenija z ratifikacijo omenjene Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/ zavezala, da bo sledila njenim določilom pri zakonodajni ureditvi lokalne samouprave.

Eno osrednjih vprašanj ob uvajanju novega sistema lokalne samouprave v Republiki Sloveniji je bilo tako vprašanje teritorialnega oblikovanja novih občin (Grafenauer, 2000: 353). Prejšnje občine kot komune so bile koncipirane predvsem kot osnovna družbena in gospodarska enota za opravljanje dekoncentriranih nalog države (državne uprave) in zato prevelike za uresničitev vloge klasične občine. Stališča glede uvajanja

novega sistema lokalne samouprave so bila med političnimi strankami v Državnem zboru precej različna, in to tako glede vsebine kot tudi tempa vzpostavljanja nove ureditve. To se je posebej pokazalo pri odločanju o ustanavljanju novih občin. V začetku leta 1994 je bil sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/1994), pripravljene so bile strokovne podlage za opredelitev referendumskih območij (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 21.2.1994) - te so vsebovale dva osnovna modela ustanovitve občin: model 163 občin z najmanj 5.000 prebivalci in model 239 občin z najmanj 3.000 prebivalci, izvedeni so bili zbori občanov po vsej Sloveniji, vlada pa je pripravila predlog referendumskih območij za ustanovitev občin. Po obravnavi predlaganega gradiva in številnih ugovorov je Državni zbor odločil, da bodo referendumi izvedeni na 340 referendumskih območjih (Odlok o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin; Odlok o razpisu referenduma za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/1994)). Izidi referendumov (izvedeni so bili v maju 1994, razen v občini Koper, kjer je bil referendum izveden septembra 1994) so bili takšni, da jih v celoti sploh ni bilo mogoče upoštevati. Od skupaj 339 referendumov so se volivci samo na 111 izrekli za ustanovitev občine na predlaganem območju (Poročilo o izidu referenduma za ustanovitev občin dne 29. maja 1994 in 11. septembra 1994 (Uradni list RS, št. 33/1994) in Poročilo o izidu referenduma za ustanovitev občine Koper dne 11. septembra 1994 (Uradni list RS, št. 57/1994)). Od skupnega števila volilnih upravičencev (1.471.665) je za nove občine glasovalo 29,7% ali 430.000 volivcev), pri čemer so se za ustanovitev občin v glavnem izrekli v predlaganih majhnih občinah. Na tej podlagi je Državni zbor RS z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij /ZUODNO/ (Uradni list RS, št. 60/1994) ustanovil 147 občin, od tega 11 mestnih občin, nadalje pa je bilo v letih 1997 in 1998 ustanovljenih 45 občin, 1 občina je nastala leta 2002, leta 2006 je bilo ustanovljenih 17 občin, v začetku leta 2011 pa še ena občina (Grafenauer & Brezovnik, 2011: 83 - 86).

5.6.1 Slovenija in Evropska listina lokalne samouprave

Kot omenjeno, Evropska listina lokalne samouprave /MELLS/ nalaga podpisnicam, s tem tudi Sloveniji, izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti. Lokalna samouprava predstavlja *nenehen boj* tudi v državah, kjer že dolgo obstaja. Telesa Sveta Evrope tako stalno opozarjajo na potrebo po ponovni uveljavitvi temeljnih načel listine, še posebej zaradi finančnih težav in dejstva, da so naloge lokalnih skupnosti v porastu.

Omenjena temeljna vprašanja, s katerimi se zagotavlja politična, upravna in finančna neodvisnost lokalnih oblasti, ki morajo biti rešena v skladu z listino, so po mnenju *Vlaja* naslednja (Vlaj, 2001; 102):

- pravni temelj, to je priznanje lokalne samouprave v domačem pravu (Ustava, zakonodaja);
- področje dejavnosti in strukture lokalne samouprave, to je določitev metod in meril za delitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo;
- jamstvo avtonomije, kar zajema ureditev statusa izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih skupnosti, zagotovitev sodnih sredstev itn.;
- ustrezni finančni viri, kar terja ureditev sistema financiranja lokalne samouprave;

- uresničevanje političnih pravic državljanov v lokalnih skupnostih (volilna pravica, demokratični volilni sistem lokalnih volitev, svoboda izražanja in združevanja itn.);
- in druga.

5.6.2 Ustava Republike Slovenije in določila o lokalni samoupravi

Evropska listina lokalne samouprave /MELLS/ je bila, navkljub temu da je bila ratificirana v letu 1996, v določeni meri upoštevana tudi v naši ustavni in zakonodajni ureditvi. Tako iz analize in primerjave med Evropsko listino lokalne samouprave in Ustavo RS ter zakonodajo s področja lokalne samouprave izhajajo naslednje:

- da je načelo lokalne samouprave, ki je zapisano v 2. členu Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/ in določa, da se 'načelo lokalne samouprave priznava v domači zakonodaji in ustavi, kjer je to mogoče', priznано v 9. členu Ustave RS, ki določa, da je 'v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava'.

Ustava RS je s tem Slovenijo uvrstila med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje. Pravica državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Ta pravica pa se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni (Šturm et al, 2002; 152). Tako po določilu 138. člena Ustave 'Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih'. Ob tem pa določa v prvem in drugem odstavku 139. člena, da je 'občina samoupravna lokalna skupnost', in dalje, da 'območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev'.

- da je načelo subsidiarnosti v 4.členu MELLS, ki določa področja dejavnosti lokalne samouprave v Ustavi RS, sicer nezadovoljivo opredeljeno v prvem odstavku 140. člena, ki določa, da 'v pristojnost občine spadajo zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine', vendar pa je temu primerno urejeno v 2. členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da 'občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni'.

Omenjena določba prvega odstavka 140. člena Ustave poudarja avtonomijo lokalne skupnosti, ob tem pa je tudi omejitvena določba za Državni zbor RS, ki ne sme posegati v zadeve, ki zadevajo samo prebivalce občine. Slednje pomeni, da je občina avtonomna skupnost, ki si v skladu s to določbo svoje naloge določa sama. Država tako ne sme posegati v tista razmerja, ki predstavljajo način in oblike življenja ljudi v njegovih lokalnih skupnostih. Ustava enakopravno obravnava državno oblast in lokalno samoupravo. Obema je torej skupno izhodišče, da morajo biti njuna ravnanja demokratična, pravna in socialna. Samostojnost se kaže tudi v primeru, ko želi država na lokalne skupnosti prenesti svoje pristojnosti, tega

pa brez soglasja lokalne skupnosti in zagotovitve ustreznih sredstev ne more storiti (Šturm, 2002; 559).

- da je način uresničevanja pravice državljanov do lokalne samouprave, ki ga določa drugi odstavek 3.člena Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/, po katerem pravico do lokalne samouprave 'uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon', ustrezno opredeljen v drugem in tretjem odstavku 11.člena Zakona o lokalni samoupravi, ki določata, da: 'Občani v lokalnih samoupravnih skupnostih odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, sestavljenih iz članov, ki jih volijo svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice.' In dalje, da: 'Občani v lokalnih samoupravnih skupnostih odločajo o zadevah lokalne samouprave tudi neposredno - na svojih zborih, z referendumom in preko ljudske iniciative.'

Omenjeni način uresničevanja pravice državljanov do lokalne samouprave je ustrezno opredeljen v določilih Zakona o lokalnih volitvah /ZLV/ (Uradni list RS, št. 94/2007-UPB3, 45/2008, 83/2012), ki 'ureja volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti.'

- da je za spreminjanje meja lokalnih oblasti s predhodnim posvetovanjem z lokalnimi skupnostmi, kot to določa 5. člen Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/, po katerem se 'meje lokalne oblasti ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom, kjer to dopušča zakon', v tretjem odstavku 139. člena Ustave RS določenem poizvedovalnem referendumu - 'Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju.' In dalje v tretjem odstavku 12. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da 'se območje občine lahko spremeni oziroma se nova občina lahko ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev'.
- da sta rešitvi, da lokalne oblasti same določijo svoje lastne upravne strukture, kot to določa prvi odstavek 6.člena Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/: 'Pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij.' In dalje, da določa ustrezne pogoje za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi, kot to določa 2. odstavek 6. člena Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/: 'Pogoji za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi naj omogočajo zaposlovanje zelo kakovostnega osebja na temelju uspešnosti in sposobnosti; zato je treba zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.', zajeti v določilih od 49. in 50. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ ter drugem delu (Posebne določbe za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti) Zakona o

javnih uslužbencih /ZJU/ (Uradni list RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008. 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 40/2012-ZUJF).

- da so pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov po določilih 7. člena Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/, ki določa: '1. Pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij; 2. Omogočajo naj ustrezno denarno povračilo stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svoje funkcije, kot tudi, kjer je to primerno, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo; 3. Vse funkcije in dejavnosti, za katere se šteje, da so nezdržljive z delovanjem izvoljenega v lokalni upravi, so določene z zakonom ali temeljnimi pravnimi načeli' določeni v omenjenem drugem delu Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/.
- da upravni nadzor nad delovanjem lokalnih oblasti, kot izhaja iz določil 8. člen Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/, ki določa: '1. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon; 2. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti; 3. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje', urejajo Ustava RS, ki v 144. členu določa, da 'državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti', ter Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ v X. poglavju (Nadzor državnih organov).
- da so finančni viri lokalnih oblasti (9. člen MELLS¹) sicer zagotovljeni po 142. členu Ustave RS, ki določa, da se 'občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.', vendar pa v sedanjih ureditvi financiranja občin niso primerno upoštevana vsa načela 9. člena Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/, ki

¹ 9. člen MELLS, določa:

1. Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.

2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

3. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.

4. Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.

5. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.

6. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.

7. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.

8. Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

določa: '1. Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo; 2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon; 3.

Ob navedenem ne gre spregledati dejstva, da Ustava RS v prvem odstavku 146. člena določa, da 'lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja.' In dalje v drugem odstavku 147.člena, da 'lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon.'

Izhajajoč iz omenjenih določil Ustave RS, Zakona o financiranju občin /ZFO-1/ in določil MELLs je ob analizi obstoječega sistema financiranja občin mogoče ugotoviti, da v sedanji ureditvi niso bila primerno upoštevana (Šturm et al, 2002: 965-966):

- 'načelo ustreznosti', ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi prosto razpolaga v okviru svojih pooblastil;
- 'načelo sorazmernosti', ki zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon;
- 'načelo samofinanciranja', ki zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same;
- po 'načelu prožnosti' morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog;
- po 'načelu izravnave' mora država ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi pri financiranju lokalnih zadev;
- 'načelo sodelovanja' zahteva, da lokalne skupnosti na primeren način sodelujejo pri načinu dodeljevanja prerazporejenih finančnih virov;
- 'načelo samostojnosti', ki zahteva, da naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov;
- 'načelo zadolževanja', ki zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

Kot izhaja iz raziskav, je ključna problematika sedanjega modela financiranja občin nezadostnost in nesorazmernost virov z nalogami, ki jih občinam določata ustava in zakon. Slednje pa je tudi v očitnem neskladju z določili 9. člena ratificirane Evropske listine o lokalni samoupravi /MELLs/.

Sistem financiranja občin v Sloveniji

Obstoječi model financiranja občin v Sloveniji sestavljajo tri modelske funkcije, in sicer: • funkcija primerne porabe občine; • funkcije lastnih prihodkov in • funkcija finančne izravnave (Oplotnik & Brezovnik, 2006-2011).

Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, so naloge, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov, in v obsegu, določenem z zakoni, ter se nanašajo na:

1. zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
 - predšolske vzgoje,
 - osnovnega šolstva in športa,
 - primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
 - socialnega varstva,
 - kulture;
2. zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb;
3. urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah;
4. požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
5. prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave;
6. plačila stanarin in stanovanjskih stroškov;
7. delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
8. opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom (11. člen ZFO-1).

Povprečni stroški za financiranje navedenih nalog se ugotovijo z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih za te naloge, ki jih občine sporočajo ministrstvu, pristojnemu za finance, na podlagi zakona oziroma predpisa, izdanega na njegovi podlagi, kot povprečnina, izračunana po metodologiji, ki jo po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji določi vlada z uredbo (Uredba o metodologiji za izračun povprečnine (Uradni list RS, št. 51/2009)). Povprečnino za naslednje proračunsko leto izračuna ministrstvo, pristojno 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 (11., 12. člen ZFO-1).

Izračunano povprečnino za prihodnje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, ministrstvo, pristojno za finance, pošlje občinam, da najpozneje do 1. septembra tekočega leta dajo k izračunu svoje mnenje. Povprečnino določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (12. člen ZFO-1).

Navedena povprečnina pa je podlaga za izračun primerne porabe občine, ki ga za posamezno proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance. V enačbi za izračun primerne porabe občine se poleg povprečnine in števila prebivalcev občine upoštevajo še podatki o površini, dolžini občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti), številu prebivalcev, mlajših od 15 let, in številu prebivalcev, starejših od 65 let, ki celovito izražajo posebnosti posamezne občine, ki vplivajo na financiranje obveznih nalog občine.

Količniki izračunani iz podatkov posamezne občine, vplivajo na 39% njene primerne porabe, od tega 6% površina, 13% dolžina občinskih cest, 16% število prebivalcev, mlajših od 15 let, in 4% število prebivalcev, starejših od 65 let. 61% primerne porabe pa je odvisnih od povprečnine in števila prebivalcev (13. člen ZFO-1).

Merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe je primeren obseg sredstev, ki ga izračuna ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto po enačbi:

$$POs = O_i * P_o * (0,3 + 0,7 * I_{ro}).$$

Pri tem je:

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, izračunan po enačbi: $I_{ro} = PP_i/O_i * P_o$, pri čemer je: PP_i - primerna poraba občine za posamezno proračunsko leto.

Če je izračunani primerni obseg sredstev za več kakor 15% višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15% zmanjša za 50% (13.a člen ZFO-1).

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 vštevajo 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. Pri tem izračunu se upoštevajo odmerne odločbe za leto pred letom, v katerem je dohodnina vplačana, in sicer po stanju

na dan 30. junija leta pred letom, za katerega se izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO-1.

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.

Razlika med prihodki dohodnine in skupnimi prihodki občin iz pripadajoče dohodnine ter sredstvi solidarnostne izravnave so sredstva za dodatno solidarnostno izravnavo občin iz dohodnine. Dodatna solidarnostna izravnava za posamezno občino pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev je nižji od primerne porabe, in sicer največ do višine primerne porabe. Dodatna solidarnostna izravnava se za posamezno občino ugotovi v odstotku izračunanem ob upoštevanju razlike med primerno porabo občine in prihodki iz pripadajoče dohodnine in solidarnostne pomoči, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do dodatne solidarnostne izravnave. Podatke o navedenih pripadajočih prihodkih za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, sporoči občinam ministrstvo, pristojno za finance, kot predhodne podatke zaradi priprave občinskih proračunov najpozneje do 15. oktobra tekočega leta, končne podatke pa po sprejetju državnega proračuna.

Ob navedeni funkciji primerne porabe in funkciji lastnih prihodkov občine pa je posebej pomembna še funkcija finančne izravnave, po kateri se občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in navedenimi prihodki iz 14. člena ZFO-1. Zneske finančne izravnave ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po sprejetju državnega proračuna in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnava dodeljena, ter objavi na svoji spletni strani (15. člen ZFO-1).

V zvezi z zneski finančne izravnave moramo opomniti, da mora ministrstvo, pristojno za finance, občinam najpozneje do 15. oktobra tekočega leta za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, sporočiti predhodne podatke o zneskih finančne izravnave (16. člen ZFO-1).

Navedeni prihodki (14. člen ZFO-1) se občini nakazujejo tedensko v enakih deležih, začenši s prvim tednom proračunskega leta, za katero so izračunani, finančna izravnava pa se občini nakazuje po dvanajstinah do 20. dne v mesecu za tekoči mesec, razen nakazil finančne izravnave v znesku do 5.000 evrov, ki se opravijo v dveh obrokih, in sicer do 20. junija in do 20. decembra tekočega leta. Z navedenimi sredstvi občina prosto razpolaga, ZFO-1 pa še določa, da se navedenega sredstva ne smejo zaseči za

plačilo dospelih obveznosti iz zadolžitve, odškodnin po sodnih sklepkih in odškodnin po zakonu o denacionalizaciji (16., 17. člen ZFO-1).

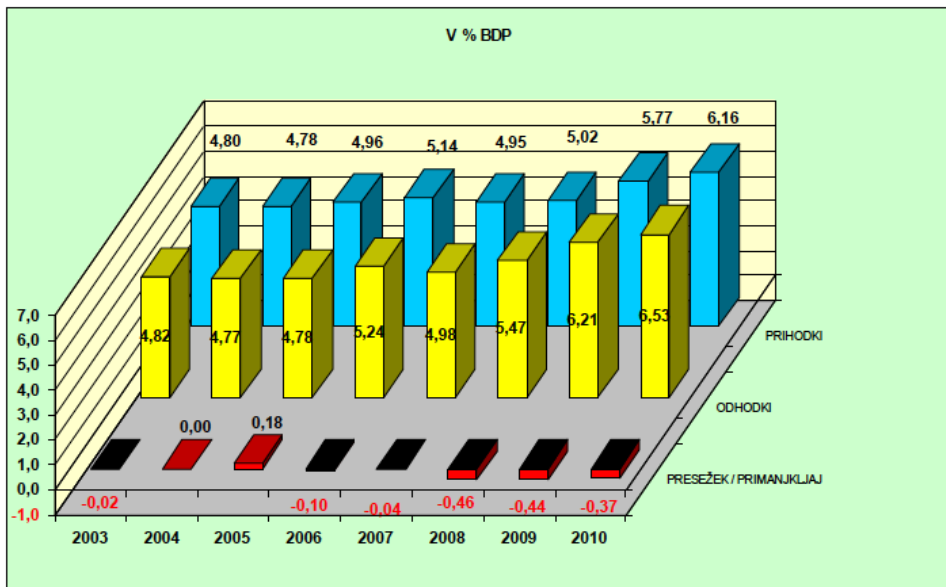
1 Finančni viri lokalnih oblasti v Republiki Sloveniji

Po določbi prvega odstavka 142. člena Ustave RS se občina financira iz lastnih virov. Tako je eden od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave v zagotavljanju lastnih finančnih virov za financiranje izvirmih pristojnosti občin, tj. tistih, ki jih občina določi s svojim aktom neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja in zakonskega pooblastila, in tistih, ki jih kot občinske vire zagotavlja država. S tem se zagotavlja predvsem izvrševanje javnih interesov (oblasti) na nižji ravni v skladu z ustavnim načelom lokalne samouprave. Zato je od zadostnih finančnih virov odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne samouprave, s tem pa tudi njene samoupravnosti. V okviru svoje zakonodajne funkcije država sprejema predpise, ki urejajo področje lokalne samouprave, in v tem okviru tudi predpise, ki urejajo financiranje lokalnih skupnosti. Ustava RS v 147. členu sicer določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon, vendar se država v preteklih dvajsetih letih ni odrekla svoji fiskalni suverenosti. Občine so pri predpisovanju davkov in drugih dajatev omejene z zakonskimi okviri, tako da so njihove pravice, ki se nanašajo na materialno podlago za uresničevanje lokalne samouprave, vedno izvedene iz sprejetih aktov oziroma neposredno iz ustave. Pri določanju materialne podlage mora zakonodajalec izhajati iz navedenega 142. člena Ustave RS, obseg materialne podlage pa mora ustrezati nalogam, ki bi jih občina opravljala v okviru svojega delovnega področja - med prihodki posamezne občine ter med ustavnimi in zakonskimi nalogami, ki naj bi jih izvajala občina, mora biti ustrezno razmerje. Sistem financiranja občin mora tako občinam zagotavljati tolikšen obseg sredstev, za kolikšnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog (tako Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-82/1996 z dne 17. aprila 1997 (Uradni list RS, št. 35/1997)). Država mora tistim občinam, ki zaradi slabše razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, zagotoviti dodatna sredstva v skladu z zakonskom določenimi načeli in merili (142. člen Ustave RS). To ustavno določilo je bilo eno izmed temeljnih vzrokov za neracionalne teritorialne členitve, ki smo jim bili priča v preteklosti. Po uvedbi lokalne samouprave je zakonodajalec v letu 1994 sprejel prvi Zakon o financiranju občin /ZFO/ (Uradni list RS, št. 80/1994), s katerim je bila do leta 1999 vsem občinam predvidena t.i. 'zagotovljena poraba', od leta 1999 dalje pa 'primerna poraba'. Kljub kasnejšim spremembam in dopolnivam sistema financiranja občin, je bil v letu 2006 sprejet nov Zakon o financiranju občin /ZFO-1/. Ob tem moramo opomniti, da je v Sloveniji zaradi raznolikosti občin in ob upoštevanju dejstva, da imajo vse občine, ne glede na njihovo velikost, povsem enake pristojnosti, dejansko nemogoče izdelati transparenten in ekonomsko pravičen model financiranja občin (Grafenauer & Brezovnik, 2011: 89-90). Ob tem je potrebno opomniti, da se je po letu 1999 obseg pristojnosti in nalog občin vsaj podvojil, prihodki občin pa so se npr. gibali od 4,8% BDP v letu 2003 do 5,67% BDP v letu 2009. Za primer navedenimo, da so se izdatki (poraba) občin gibali do 6,16% BDP v letu 2010 (Graf 1). So pa občine v tem času prejele od 1.209 mio € v letu 2003 do 2.180 mio € v letu 2010 (Graf 2) (Bilten javnih financ, 2011: 76). Slednje kaže, da se obseg sredstev sicer povečuje, vendar je kljub skoraj enkratnemu povečanju

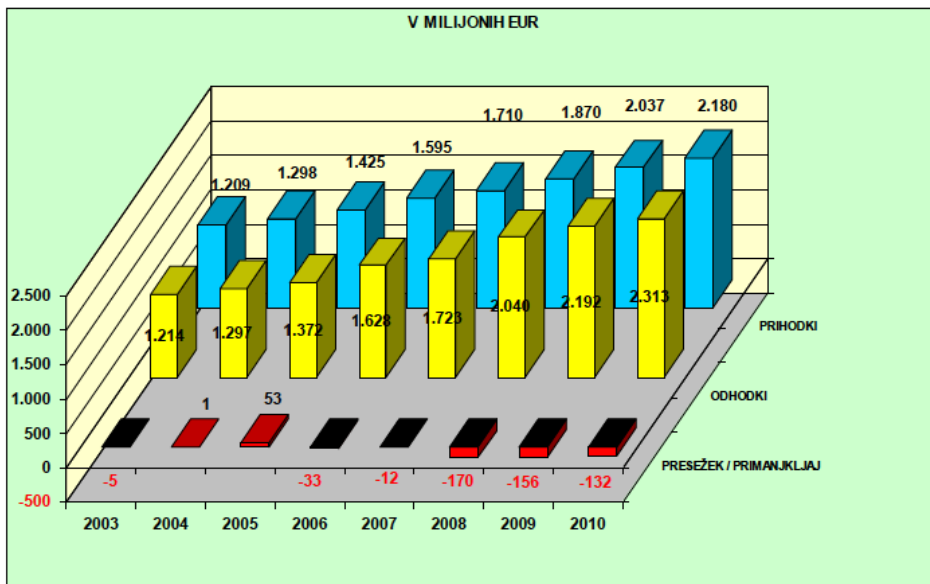
pristojnosti in nalog obseg sredstev v razmerju do BDP nesorazmeren z dodeljenimi nalogami (Bradaschia, 2012: 16-18).

Kot že navedeno se občine v skladu z določilom navedenega 142. člena Ustave RS financirajo iz lastnih virov. Vsebinsko enako določilo zasledimo v 52. členu veljavnega Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da občina financira lokalne zadeve javnega pomena iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Lastni viri občine pa so: **1.** davki in druge dajatve in **2.** dohodki od njenega premoženja. Država pa zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih sredstev, dodatna sredstva. Višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev pa določa zakon.

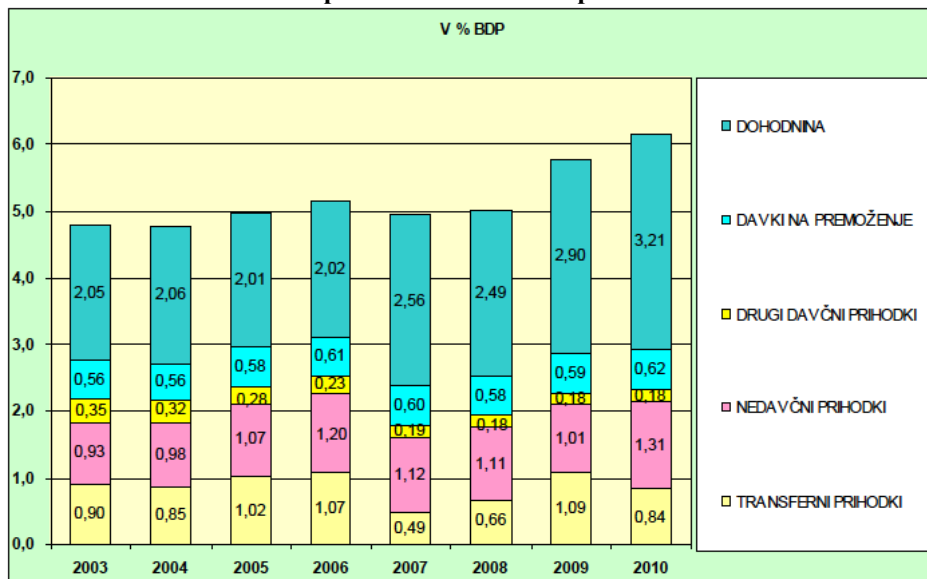
Graf 1: Prihodki, odhodki in presežek/primanjkljaj občinskih proračunov v % BDP



Vir: Bilten javnih financ, oktober 2011

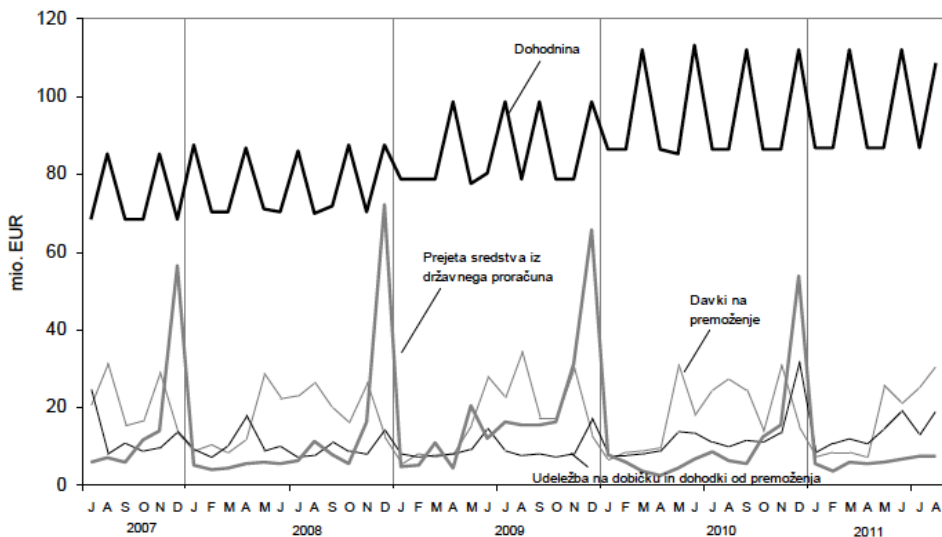
Graf 2: Prihodki, odhodki in presežek/primanjkljaj občinskih proračunov v mio €

Vir: Bilten javnih financ, oktober 2011

Graf 3: Prihodki občinskih proračunov v % BDP po finančnem viru

Vir: Bilten javnih financ, oktober 2011

Slika 1: Prihodki občinskih proračunov v mio € - dohodnina, davki na premoženje, udeležba na dobičku in dohodki od premoženja ter prejeta sredstva iz državnega proračuna



Vir: Bilten javnih financ, oktober 2011

Največji delež v prihodkih občinskih proračunov predstavlja dohodnina, ki se giblje od 2,01% BDP v letu 2005 do 3,21% DBP v letu 2010. Temu viru pa sledijo: nedavčni prihodki, ki se gibljejo od 0,93% BDP v letu 2003 do 1,31% BDP v letu 2010; transferni prihodki, ki se gibljejo od 0,49% BDP v letu 2007 do 1,09% BDP v letu 2009; davki na premoženje, ki se gibljejo od 0,56% BDP v letih 2003 in 2004 do 0,61% BDP v letu 2006; drugi davčni prihodki, ki se gibljejo od 0,18% BDP v letih 2008, 2009 in 2010 do 0,35% BDP v letu 2003 (Graf 3, Slika 1) (Bradaschia, 2012: 21-22).

1.1 Davčni prihodki

Kot je določeno z 53. členom Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ pripadajo občini za financiranje lokalnih zadev javnega pomena naslednji prihodki:

1. davek od premoženja,
2. davek na dediščine in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. drugi davki, določeni z zakonom.

Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ pa v 6. členu določa, da so viri financiranja občin prihodki občinskega proračuna od:

1. davka na nepremičnine,
2. davka na vodna plovila,
3. davka na promet nepremičnin,
4. davka na dediščine in darila,
5. davka na dobitke od klasičnih iger na srečo.

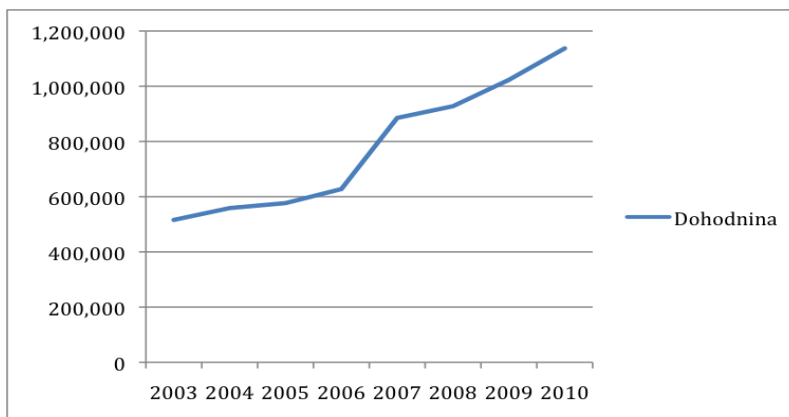
6. drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

Občini pripadajo prihodki od navedenih davkov v skladu z zakonom, ki ureja posamezen davek. Davčni prihodki občinskih proračunov se v primerjanem obdobju od leta 2003 do 2010 gibljejo od nekaj več kot 746 mio € oziroma 2,96% BDP v letu 2003 do 1.419 mio € oziroma 4,01% BDP v letu 2010 (Bilten javnih financ, 2011) (Bradaschia, 2012: 22).

1.1.1 Dohodnina

Vir financiranja občin so tudi prihodki od 54% dohodnine vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO-1 (6. člen ZFO-1). Dohodnina kot davek se nanaša na celoten dohodek davčnega zavezanca. Poleg načela splošnosti davkov je temeljno načelo v okviru davkov na dohodek tudi t.i. načelo vseobsežnosti. Dohodnina tako sodi med t.i. "global income taxes", kar pomeni davke na celoten dohodek davčnega zavezanca. Za tovrstne davke je značilno, da v okviru določanja davčne osnove upoštevajo celoto (vsoto) vseh prihodkov davčnega zavezanca. Tako dobljena davčna osnova je izhodišče za kasnejšo uporabo enotne davčne tarife. Na navedenem izhodišču temelji tudi Zakon o dohodnini /ZDoh-2/ (Uradni list RS, št. 13/2011). V skladu z določilom 15. člena navedenega zakona so z dohodnino obdavčeni vsi dohodki in dobički fizične osebe, doseženi v letu, za katero se dohodnina odmerja. Izjeme od tega pravila pa so lahko določene z zakonom. Nasprotje sintetični obdavčitvi pa predstavlja analitična - cedularna obdavčitev. Gre za sistem obdavčitve posameznih vrst dohodkov fizične osebe z različnimi, samostojnimi vrstami davkov. Pri tem se za vsako vrsto davkov uporablja posebna davčna stopnja. Zakon o dohodnini /ZDoh-2/ takšen način obdavčitve predvideva za obdavčitev dohodkov iz kapitala, kamor se uvrščajo obresti, dividende in kapitalski dobički (Škof et al, 2007: 152-153) (Bradaschia, 2012: 25).

Graf 6: Prihodki od dohodnine (v 1.000 €)

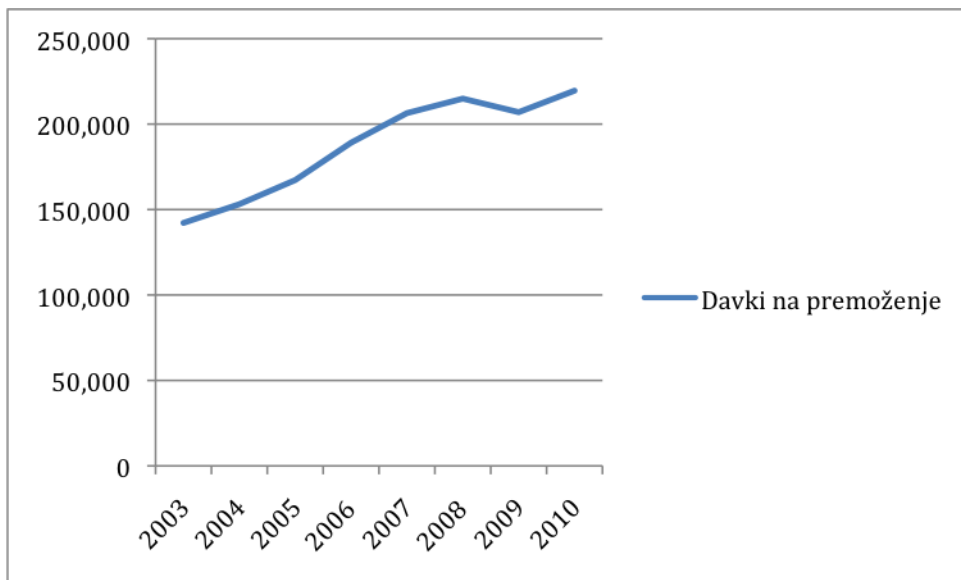


Izhajajoč iz podatkov ministrstva, pristojnega za finance so občine v letu 2003 imele iz naslova dohodnine prihodke v višini 515.826 tisoč €, 558.662 tisoč € v letu 2004, 576.702 tisoč € v letu 2005 in 627.537 tisoč € v letu 2006. V tem obdobju je občinam, v skladu z določili takrat veljavnega Zakona o financiranju občin /ZFO/, pripadal 35% delež prihodkov iz dohodnine. S spremembo sistem financiranja občin v letu 2006 pa je novi Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ določil, da so vir financiranja občin tudi prihodki od 54% dohodnine vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu z ZFO-1 (6. člen ZFO-1). Tako so občine v letu 2007 imele iz naslova dohodnine prihodke v višini 885.186 tisoč €, 927.718 tisoč € v letu 2008, 1.023.028 tisoč € v letu 2009 in 1.137.193 tisoč € v letu 2010 (Bradaschia, 2012: 26).

1.1.2 Davki na premoženje

Davki na premoženje predstavljajo ob dohodnini najizdatnejši davčni vir občin. Izhajajoč iz podatkov ministrstva, pristojnega za finance so občine imele v letu 2003 iz naslova davkov na premoženje 142.186 tisoč €, 153.140 tisoč € v letu 2004, 167.244 tisoč € v letu 2005, 189.124 tisoč € v letu 2006, 206.421 tisoč € v letu 2007, 214.909 tisoč € v letu 2008, 206.973 tisoč € v letu 2009, 219.553 tisoč € v letu 2010 (Bradaschia, 2012: 26).

Graf 7: Prihodki od davkov na premoženje (v 1.000 €)



1.1.3 Domači davki na blago in storitve

Domači davki na blago in storitve sicer ne predstavljajo izdatnega davčnega vira za financiranje občin, pa vendar so se prihodki iz tega naslova gibali med 88.121 tisoč € v letu 2003 in 61.737 tisoč € v letu 2010 (Bradaschia, 2012: 27).

1.2 Nedavčni prihodki

V okvir nedavčnih prihodkov občin sodijo udeležba na dobičku in dohodki od premoženja, takse in pristojbine, globe in druge denarne kazni, prihodke od prodaje blaga in storitev ter drugi nedavčni prihodki (Bradaschia, 2012: 27).

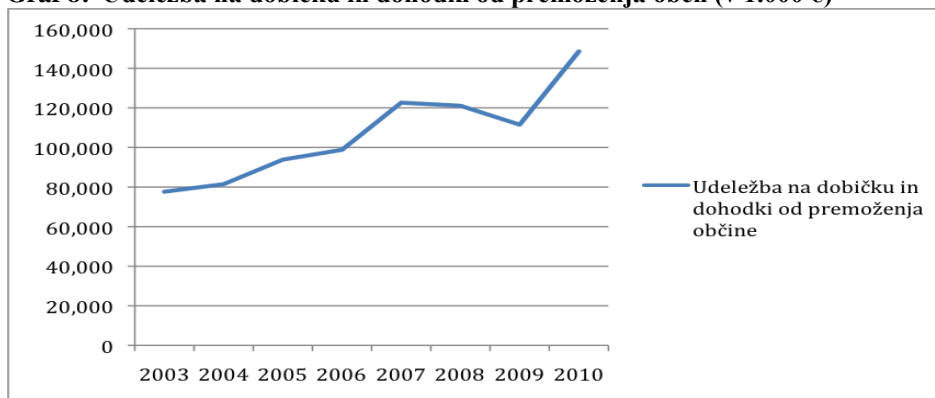
1.2.1 Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja

V skladu z določilom 7. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ so občine osebe javnega prava s pravico posredovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Njeno premoženje pa sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice (51. člen ZLS). Navedeno določilo pa dopolnjuje določilo 67. člena Zakona o javnih financah /ZJF/ (Uradni list RS, št. 11/2011-UPB4) s katerim je določeno, da je občinsko premoženje finančno in stvarno premoženje v lasti občine. Finančno premoženje so denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe, stvarno premoženje pa so premičnine in nepremičnine. Vrednost celotnega premoženja pa izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom (51. člen ZLS).

Dohodki od premoženja občine pa so zlasti:

1. dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
2. dohodki od vlaganj kapitala,
3. dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
4. dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij (54. člen ZLS).

Graf 8: Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja obcn (v 1.000 €)



Vir: Bilan javnih financ, november 2011.

Izhajajoč iz primerjave obsega prihodkov iz naslova udeležbe na dobičku in dohodkov od premoženja občin lahko sklenemo, da so bili navedeni prihodki od leta 2003 do 2010 nenehno v porastu in so se gibali od 77.663 tisoč € v letu 2003 do 148.496 € v letu 2010 (Bilten javnih financ, november 2011) (Bradaschia, 2012: 27-28).

1.2.2 Ostali nedavčni prihodki

Med ostale nedavčne prihodke pa prištevamo takse in pristojbine, globe in druge denarne kazni, prihodke od prodaje blaga in storitev in druge nedavčne prihodke. Izhajajoč iz primerjave prihodkov in naslova navedenih nedavčnih prihodkov lahko sklenemo, da so bili ti prihodki nenehno v porastu in so se gibali od 95.044 tisoč € v letu 2003 do 144.044 tisoč € v letu 2010 (Bilten javnih financ, november 2011) (Bradaschia, 2012: 28).

1.3 Transforni prihodki

1.3.1 Prejeta sredstva iz državnega proračuna

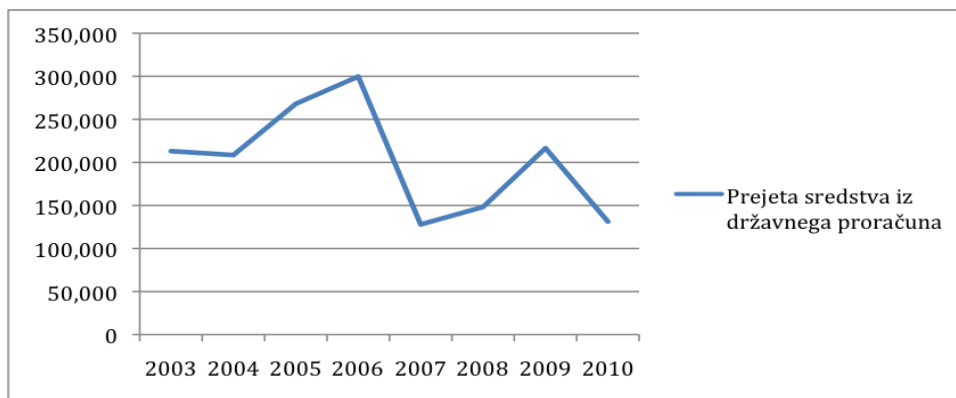
V drugem poglavju tega dela smo navedli, da obstoječi model financiranja občin v Sloveniji sestavljajo tri modelske funkcije, in sicer: • funkcija primerne porabe občine; • funkcije lastnih prihodkov in • funkcija finančne izravnave (Oplotnik & Brezovnik, 2001-2011). Slednja pa predstavlja diferenco med prvima dvema funkcijama, to je funkcijo izračuna primerne porabe občine in med funkcijo lastnih prihodkov. Optimum modela financiranja občin bi predstavljal rezultat, ko je seštevek finančnih izravnav za vse občine enak nič, kar posledično pomeni, da postanejo oziroma so občine v celoti, od države neodvisne. V takem primeru se občine v celoti samofinancirajo oziroma so popolnoma avtonomne pri financiranju in izvajanju svojih nalog. Za doseg optimuma modela, mora biti funkcija primerne porabe občine oblikovana tako, da se vrednosti primerne porabe posamezne občine čim bolj približajo vrednostim lastnih prihodkov. Vsaka vrednost izračunane primerne porabe, ki pa je višja od lastnih prihodkov občine, pa zahteva pozitivno razliko v finančni izravnavi, kar pa pomeni izgubo dela avtonomnosti lokalne skupnosti in neposredno 'rento' iz višjega nivoja upravljanja, t.j. državnega proračuna (Brezovnik & Oplotnik, 2006. 5-6).

Finančna izravnava so sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu iz državnega proračuna dodelijo občini, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje primerne porabe (2. člen ZFO-1). Tako se, v skladu z določilom 15. člena Zakona o financiranju občin /ZFO-1/, občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava med izračunano primerno porabo in prihodki za financiranje primerne porabe. Zneske finančne izravnave pa ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po sprejetju državnega proračuna, in jih sporoči občinam, ki jim je finančna izravnava dodeljena, ter objavi na svoji spletni strani (15. člen ZFO-1).

Izhajajoč iz dostopnih podatkov (Graf 8) so občine pred reformo sistema financiranja občin v letu 2006 npr. prejele 299.731 tisoč €, zatem pa je ta obseg padel na 127.926 tisoč € v letu 2007, 148.247 tisoč € v letu 2008, 216.550 tisoč € v letu 2009 in 131.235 tisoč € v letu 2010. Slednji podatki kažejo, da v Sloveniji sicer nismo dosegli optimuma

modela financiranja občin, smo pa z reformo uspeli zmanjšati obseg sredstev finančne izravnave iz državnega proračuna, kar pa posledično vpliva na večjo finančno avtonomijo občin v Sloveniji (Bradaschia, 2012: 29).

Graf 9: Prejeta sredstva iz državnega proračuna (v 1.000 €)

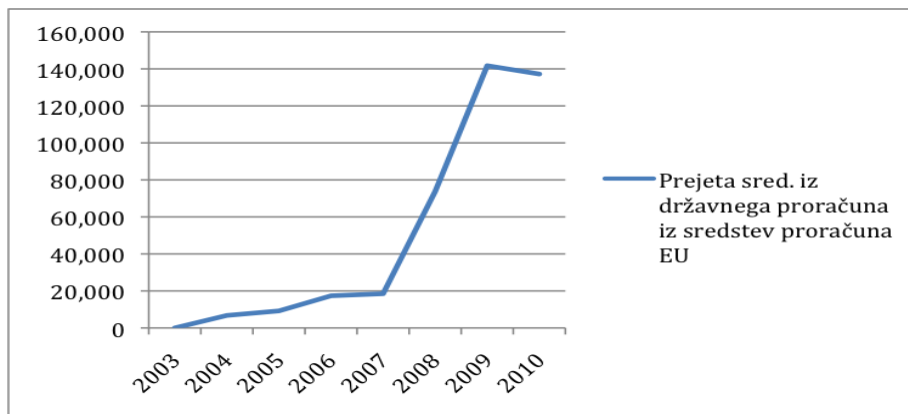


Vir: Bilten javnih financ, november 2011

1.3.2 Ostali transferni prihodki

Med ostale transferne prihodke prištevamo prejeta sredstva iz občinskih proračunov, prejeta sredstva iz skladov socialnega zavarovanja, prejeta sredstva iz javnih skladov in agencij ter prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU. Na tem mestu bi posebej izpostavila prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU. Navedeni prihodki so bili od leta 2004 nenehno v porastu in so se gibali od 6.760 tisoč € v letu 2004 do 141.713 tisoč € v letu 2009 in 137.217 tisoč € v letu 2010 (Bradaschia, 2012: 30).

Graf 10: Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU (v 1.000 €)



1.4 Zadolževanje

Med viri financiranja smo našli tudi zadolževanje. Občina se lahko zadolžuje v skladu z Zakonom o javnih financah /ZJF/, če ni z Zakonom o financiranju občin /ZFO-1/ drugače določeno (10. člen ZFO-1). Zakon o javnih financah /ZJF/ v 85. členu določa, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa ZFO-1. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni dalo soglasja, so nični. Na tem mestu naj opomnimo, da se občina lahko likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanja proračun ne more uravnovesiti. Pri tem pa Zakon o javnih financah /ZJF/ določa, da se lahko občina likvidnostno zadolži največ do višine 5% zadnjega sprejetega proračuna. Občina mora o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati ministrstvu, pristojnemu za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. Pomembno je tudi določilo, da se občina v obdobju začasnega financiranja lahko zadolži le do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnih občinskega dolga v tekočem proračunskem letu (85. člen ZJF).

K navedenemu moramo opomniti, da se lahko občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži samo s črpanjem posojil doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Občina, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države, se lahko zadolži le pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države ali pri državnem proračunu. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje prejemanja teh sredstev. Kot določa Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ v obdobju začasnega financiranja zadolžitev občinskega proračuna ne sme preseči višine, ki je potrebna za odplačilo glavnih dolga občinskega proračuna, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu (Oplotnik & Brezovnik, 2001-2011).

Če se zaradi neenakomerne pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovežiti, se lahko občina likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Ta omejitev pa ne velja za zadolžitev občine za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna EU.

Občina mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Način, postopke in roke za izdajo soglasja predpiše minister, pristojen za finance (10.a člen ZFO-1).

V največji obseg zadolževanja se vštevata zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, razen zadolževanje za sredstva sofinanciranja investicij in proračuna EU, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročstva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

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

Ob navedenem moramo opomniti, da se posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine. ZFO-1 še določa, da so pogodbeno določila posojilnih pogodb ali pogodbi o zavarovanju poročstva, ki jo sklenejo posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, so nična, če določajo zavarovanje s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno izvajanju javne oziroma gospodarske javne službe. Navedeno soglasje izda občinski svet. Na tem mestu moramo še opomniti, da se obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun (10.g člen ZFO-1).

Obseg zadolževanja občin je z leti vseskozi naraščal, tako je v letu 2010 zadolženost občin, brez zadolženosti pravnih oseb na lokalni ravni znašala 556 mio €. Primerjava dolga občin z BDP pa pokaže, da je leta 2010 zadolženost občin dosegala že 1,5% BDP. Zanimiv je tudi podatek, da v letu 2010 le 31 slovenskih občin od 210 ni imelo nobene obveznosti iz naslova lastne zadolžitve (Poročilo o zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31.12.2010) (Bradascchia, 2012: 31-32).

Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin v Sloveniji

Financiranje občin v Sloveniji ureja Zakon o financiranju občin /ZFO-1/, pri čemer prvenstveno ureja financiranje temeljnih nalog iz občinske pristojnosti, poleg tega pa določa tudi pravila zadolževanja in sofinanciranje investicij, ki jih izvajajo občine. Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ sicer ne poda vsebine načela sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin, je pa zakonodajalec uvedel vrsto instrumentov za doseganje ciljev navedenega načela. Eden pomembnejših je zagotovo institut 'primerne porabe' (v nadaljevanju krajše: Ppi), ki je za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Primeren obseg sredstev, Ppi, temelji na formuli, ki t.i. Povprečnino, P, na prebivalca, preko mehanizma uteži dodeljuje posameznim občinam glede na njihovo število prebivalcev, Oi, in ostale kriterije, zasnovane na ugotovljenih demografskih in geografskih razlikah med slovenskimi občinami. Primerna poraba občine je z dejanskimi potrebami (stroški) z mehanizmom ugotavljanja primerne porabe povezana preko 'povprečnine', ki skupaj z določenimi kriteriji oz. faktorji različnosti občin tvori enačbo primerne porabe, Ppi, za vsako posamezno občino, kot sledi:

$$Ppi = 0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * P * Oi \quad (1)$$

Pri čemer je:

Ppi -	Obseg sredstev primerne porabe i-te občine
Ci -	Faktor raznolikosti i-te občine glede na obseg lokalnega cestnega omrežja v i-ti občini in predstavlja razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi.
Pi -	Faktor raznolikosti i-te občine glede na površino i-te občine in predstavlja razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne površine države na prebivalca.
Mi -	Faktor raznolikosti i-te občine glede na delež prebivalcev, ki so mlajši od 15 let v občini in predstavlja razmerje med deležem prebivalcev občine mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v celotni državi tekočega leta.
Si -	Faktor raznolikosti i-te občine glede na delež prebivalcev, ki so starejši od 65 let v občini in predstavlja razmerje med deležem prebivalcev občine starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem

	teh deležev v celotni državi tekočega leta.
P -	Povprečnina predstavlja obseg povprečnih odhodkov (stroškov) na prebivalca v občini, ki so namenjeni izvajanju z zakonom določenih nalog in pristojnosti občin v posameznem letu. Metodologija za izračun P upošteva navedene odhodke (stroške) za pretekla štiri leta, prevedene na realne vrednosti korigirano z zabeleženo stopnjo rasti življenskih stroškov v državi in oceno morebitnih novih pristojnosti (naloga), ki so bile občinam naložene v izvajanju tekočega leta.
O _i -	Število prebivalcev v i-ti občini

V kolikor občina s svojimi lastnimi in odstopljenimi viri, kot jih določa drugo poglavje veljavnega Zakona o financiranju občin /ZFO-1/, ne zmore zagotoviti kalkulatивно ugotovljenega obsega sredstev primerne porabe, P_{pi}, Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ predvideva vključitev t. i. mehanizma finančne izravnave, s katerim država iz integralnega proračuna zagotovi manjkajoča finančna sredstva. S tem je zagotovljeno uresničevanje enega temeljnih načel lokalne samouprave o sorazmernosti virov financiranja z nalogami in pristojnostmi ter iz njih izhajajočimi stroški. Drugo pomembno načelo, načelo avtonomnosti občin, se lahko uresničuje le, če občine večino svojih prihodkov pridobijo iz lastnih virov in so čim manj odvisne od kakršnihkoli pomoči ali dotacij integralnega proračuna. Tako praviloma velja, da naj sistem financiranja občinam omogoča čim višjo stopnjo samozadostnosti, kar pomeni, da jim ne bi bilo potrebno uporabljati mehanizma finančne izravnave. Pred sprejetjem sedaj veljavnega Zakona o financiranju občin /ZFO-1/, je le malo slovenskih občin z lastnimi prihodki uspelo pokrivati kalkulatивно ugotovljeni znesek primerne porabe. Podatki kažejo, da je med leti 2002 in 2006 v povprečju le okoli 10% občin beležilo presežke prihodkov nad primerno porabo, preostalih 90% občin pa je iz mehanizma finančne izravnave dobivalo letno okoli 20% finančnih virov, da bi zadostili potrebam, kot jim jih je narekovala zakonodaja oziroma določal obseg primerne porabe. Po uveljavitvi novega Zakona o financiranju občin /ZFO-1/ v letu 2007, se je situacija bistveno izboljšala, saj je od 210 (v letu 2007) občin le še okoli 50% občin dobivalo sredstva iz mehanizma finančne izravnave, pri čemer pa skupen obseg teh sredstev ni presegel niti 1% skupnega obsega primerne porabe (P_{pi} je v letu 2007 tako znašala 938 mio €, sredstva iz mehanizma finančne izravnave pa le 9,2 mio €). Ob tem ni nezanemarljivo dejstvo, da je preostalih 50% občin v tekočem letu zabeležilo kar 82,7 mio € presežkov nad določeno primerno porabo, ki so jih lahko občine usmerile v razvoj in samostojno financiranje investicij, ki bi jih sicer morala sofinancirati država. Tudi v letu 2008 je bila situacija podobna, saj je bilo zabeleženega za 79,2 mio € presežkov prihodkov občin nad izračunanim obsegom primerne porabe, pri 103 občinah, medtem ko je 107 občin črpalo sredstva integralnega proračuna skozi mehanizem finančne izravnave v skupni višini 10,2 mio €. Leta od 2007 naprej lahko tako štejemo za nekakšen 'vzorčni' primer upoštevanja temeljnih načel lokalne samouprave, kjer naj bi obstajala visoka korelacija med lastnimi prihodki decentraliziranih enot in zneskom primerne porabe, kot tistim obsegom finančnih sredstev, s katerimi lokalne skupnosti zmorejo financirati zakonsko določene naloge in pristojnosti. Kljub temu je, kot bomo videli v nadaljevanju analize, takšna korelacija obstajala zgolj na agregatni in na kalkulativni ravni, to je na ravni primerjave med določenim obsegom primerne porabe ter tekočimi prihodki občin. Manj korelacije je bilo med obsegom primerne porabe po občinah in dejanskimi

(odhodki) stroški, ki so jih izkazovale posamezne občine, saj je v letu 2007, 30 občin, v letu 2008 pa 47, izkazovalo od 10% pa vse do 50% višje stroške, kot jim jih je 'dovoljevala' formula primerne porabe, medtem ko je po drugi strani 87 občin v letu 2007 in 44 občin v letu 2008, izkazovalo med 20% pa vse do 100% manjše stroške od tistih, ki jim jih je predvidela formula primerne porabe. V letu 2009 je prišlo sicer do manjšega preobrata pri korelaciji med primerno porabo in lastnimi prihodki občin, saj je le 19 občin izkazalo presežek prihodkov nad primerno porabo v višini 11,9 mio € vendar so bili potrebni zneski finančne izravnave relativno majhni, po letu 2009 pa praktično ne beležimo občin, ki bi dobivale finančno izravnavo, saj se je uvedel t. i. 'kazalec solidarnostne izravnave' in se morebitna neskladja med občinami že v procesu izračuna potreb po občinah izravnavajo. V spodnji Tabeli 1 in na Sliki 1 najprej na kratko povzemamo nekaj ključnih agregiranih vrednosti gibanja primerne porabe, prihodkov in odhodkov (stroškov) slovenskih občin za pokrivanje zakonsko določenih nalog in pristojnosti (tekoči odhodki in transferji) ter celotne prihodke in odhodke slovenskih občin v letih med 2002 in 2010.

Tabela 1: Gibanje glavnih agregatov v sistemu financiranja slovenskih občin med leti 2002 in 2010

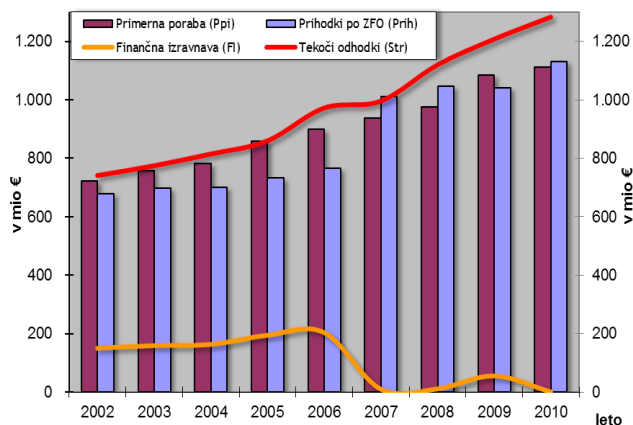
v mio €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primerne poraba (Ppi)	723,39	758,92	781,93	858,69	899,38	938,46	976,24	1.084,09	1.112,18
Prihodki po ZFO (Prih)	679,53	697,81	701,73	732,03	765,67	1.011,98	1.045,31	1.041,26	1.131,75
Finančna izravnava (FI)	150,28	158,21	162,19	193,68	202,80	9,18	10,17	54,70	0,00
Odstotek FI v Ppi	20,8%	20,8%	20,7%	22,6%	22,5%	1,0%	1,0%	5,0%	0,0%
Odstotek samozadostnih občin	14,0%	14,0%	12,4%	10,4%	8,8%	49,5%	49,0%	9,0%	100,0%
Tekoči odhodki (Str)	741,03	775,31	815,45	860,45	972,86	996,45	1.120,43	1.208,40	1.284,15
Pokritost Str s Ppi	0,98	0,98	0,96	1,00	0,92	0,94	0,87	0,90	0,88
Rast Str		1,05	1,05	1,06	1,13	1,02	1,12	1,08	1,06
Skupni prihodki občin	1.170,77	1.280,56	1.374,56	1.509,45	1.689,74	1.710,50	1.875,19	2.036,56	2.180,40
Skupni odhodki občin	1.209,08	1.285,48	1.373,95	1.453,46	1.724,20	1.722,59	2.047,95	2.192,46	2.312,64
Saldo	-38,31	-4,92	0,61	55,99	-34,46	-12,10	-172,76	-155,90	-132,23
v tem prihodki po ZFO	58,0%	54,5%	51,1%	48,5%	45,3%	59,2%	55,7%	51,1%	51,9%
v tem odhodki po ZFO	61,3%	60,3%	59,4%	59,2%	56,4%	57,8%	54,7%	55,1%	55,5%
v tem investicije	38,8%	37,6%	37,1%	37,6%	41,3%	42,2%	45,3%	44,9%	44,5%

Vir: Podatki MF, SVLR in interni izračuni

Agregatna slika gibanj glavnih postavk v okviru sistema financiranja slovenskih občin kaže jasno razmejitev med obdobjem pred uveljavitvijo Zakona o financiranju občin

/ZFO-1/ v letu 2007 in obdobjem po zadnjih spremembah. Kot pozitivno korekcij lahko izpostavimo večjo samozadostnost občin in manjši delež potrebne finančne izravnave. Slednji je po letu 2006 upadel iz prejšnjih dobrih 20% na komaj 1% v letih 2007 in 2008 in po letu 2009 na 0% glede na uvedbo instituta solidarnostne izravnave. Na žalost pa smo bili v letu 2010 priča ponovnemu slabšanju stopnje pokritosti prihodkov občin s stroški, predvsem zaradi povečanja obsega odhodkov, ob istočasni stagnaciji oz. rahlem upadu lastnih prihodkov občin glede na Zakon o financiranju občin /ZFO-1/. Po drugi strani je potrebno poudariti, da so implicitno na povečanje obsega primerne porabe 'pritiskali' tudi dejansko zabeleženi višji stroški v slovenskih občinah, ki so v obdobju 2007 do 2010 narasli za okoli +25%, medtem ko so v obdobju med 2002 in 2006, torej v enkrat daljšem obdobju, ob bistveno višji inflaciji, nominalno porastli zgolj za +31%. Kot prikazuje Tabela 1, smo največjo rast stroškov v občinah zabeležili v letu 2006 (+13%) in letu 2008 (+12%) ter 2009 (+8%) in 2010 (+6%). Ob tem naj ponovimo, da na tem mestu analiziramo zgolj tekoče odhodke in prihodke, ki so povezani z Zakonom o financiranju občin /ZFO-1/. Poleg tekočih postavk bilance občin beležijo še postavko investicij², povečevanje ali zmanjševanje premoženja občin ter posojilno aktivnost lokalnih skupnosti. Nekatere izmed teh postavk smo prikazali tudi v Tabeli 1, pri čemer pa se v nadaljevanju osredotočamo zgolj na analizo tekočih odhodkov (stroškov) in prihodkov ter primerne porabe, ki jih v svojem jedru zajema tudi Zakon o financiranju občin /ZFO-1/.

Slika 1: Gibanje glavnih agregatov sistema financiranja občin med 2002 in 2010



² Čeprav investicije niso tema predstoječe analize, pa je vzpodbudno dognanje, da so občine po letu 2006 bistveno povečala sredstva namenjena investiranju, in sicer iz okoli 39% v skupnih prihodkih na več kot 45%. Slednje gre pripisati tudi pospešenemu črpanju sredstev EU in sofinanciranju le tega.

1 Analiza primerne porabe in odhodkov (stroškov)

Po kratkem pregledu agregatnih postavk sistema financiranja občin v Sloveniji, ima besedilo v nadaljevanju osnovni namen analizirati predvsem odhodke (stroške) občin ter stopnjo korelacije med primerno porabo in dejanskimi odhodki (stroški) po občinah, glede na njihovo vsebino oz. strukturo, to je programsko usmerjenost. S tem bomo namreč najlažje ugotovili v kakšni meri veljavni sistem financiranja občin v Sloveniji zadovoljuje že omenjeno načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami. Gre torej za iskanje odgovora na vprašanje, ali in v kolikšni meri, skozi formulo primerne porabe pridobljen obseg finančnih sredstev, ustreza dejanskim stroškom, ki jih imajo občine zaradi izvajanja svojih nalog in pristojnosti. Ob tem bo pomemben del analize predstavljala analiza dejansko zabeleženih tekočih stroškov (TStri), ki so jih občine prikazale v svojih bilancah od 2007 do 2010 ter smo jih na agregatni ravni predstavili v predhodnem poglavju. Naj spomnimo, da občine financirajo izvajanje zakonskih nalog in pristojnosti, ki jih razdelimo glede na njihovo vsebino v okviru t.i. programske klasifikacije, na 21 različnih področij, 59 glavnih programov in 119 podprogramov. Programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov je v letu 2006 nadomestila, do tedaj uveljavljeno t.i. funkcionalno razdelitev. Poleg tega, da je programska klasifikacija usklajena z mednarodno prakso spremljanja javnih izdatkov, je temeljna značilnost nove klasifikacije tudi njena orientiranost na rezultate. Programsko klasifikacijo ureja Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/2005, 88/2005, 138/2006), v njem pa so zastopana področja skozi katera lokalne oblasti nudijo javne storitve prebivalstvu na območju lokalne skupnosti, in sicer (več Ministrstvo za finance, 2006):

Zap. Št.	Program izdatka občinskega proračuna (Stri)
01	Politični sistem
02	Ekonomska in fiskalna administracija
03	Zunanja politika in mednarodna pomoč
04	Skupne administrativne službe in splošne javne storitve
05	Znanost in tehnološki razvoj
06	Lokalna samouprava
07	Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih
08	Notranje zadeve in varnost
10	Trg dela in delovni pogoji
11	Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo
12	Pridobivanje in distribucija energetske surovine
13	Promet, prometna infrastruktura in komunikacije
14	Gospodarstvo
15	Varovanje okolja in naravne dediščine
16	Prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost
17	Zdravstveno varstvo
18	Kultura, šport in nevladne organizacije

19	Izobraževanje
20	Socialno varstvo
22	Servisiranje javnega dolga
23	Intervencijski programi in obveznosti

Zgoraj navedeni programski izdatki se v nadaljevanju skozi operativno izvedbo delijo na tekoče odhodke (konto spremljanja porabe št. 40), tekoče transfere (konto 41), investicijske odhodke (konto 42), investicijske transferje (konto 43), dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (konto 44) in odplačilo dolga (konto 45).

Povprečna poraba, Ppi, naj bi pokrila predvsem tisti del programskih odhodkov (stroškov) občin, ki se nanašajo na tekočo porabo (konto 40+41), medtem ko se investicije in spremembe premoženja občin financirajo na druge načine. S tega vidika bi bilo seveda najenostavnejše, če bi država neposredno financirala vse dejanske nastale in izkazane odhodke (stroške) posamezne občine, saj bi se s tem zagotovila popolna korelacija med viri financiranja in zakonsko določenimi nalogami in pristojnostmi lokalnih skupnosti. Vendar razlog, zakaj veljavni sistem Zakona o financiranju občin /ZFO-1/ ne ureja financiranja na takšen način leži v najmanj dveh izredno pomembnih posledicah, ki bi izhajale iz takšnega načina financiranja, in sicer; *a*) prva posledica bi bila kršenje načela finančne avtonomnosti in samozadostnosti lokalne samouprave, ki ga kot eno izmed temeljnih načel navaja tudi Evropska listina lokalne samouprave /MELLS/, in *b*) druga posledica bi izhajala iz nevarnosti, da odhodki oziroma stroški posameznih občin skozi čas ne bi več izkazovali dejanskega stanja financiranja potreb, ampak bi naraščali v skladu z močjo avtonomne oblasti, da za svojo lokalno skupnost zagotovi čim večji obseg financiranja, temu primerno pa 'prilagodi' tudi občinsko porabo. Prav tako bi takšen način slabo odražal nekatere dejanske razlike v stroških, ki po občinah nastajajo zaradi njihove različnosti in položaja, ki ga imajo v svojem okolju. Analize namreč pokažejo, da 211 slovenskih občin še zdaleč ni 'standardiziranih' do te mere, da bi lahko pričakovale tudi enake stroške po prebivalcu, glede na, sicer enake, naloge in pristojnosti, ki jih imajo. To jasno pokaže preprosta delitev občin v skupine glede na njihove demografske in geografske karakteristike, ki so tudi sicer osnova za zgoraj prikazano formulo izračuna primerne porabe, Ppi, in upoštevajo različnost slovenskih občin glede na njihovo površino, razvejanost in obseg lokalnih cest in javnih poti, glede na delež prebivalcev mlajših od 15 let v skupni populaciji in glede na delež prebivalcev starejših od 65 let v skupni populaciji. Navedeno skupno zajema t.i. vsota korigiranih kriterijev, oziroma indeks različnosti (v nadaljevanju: VKK), katere vrednosti za določene mejne primere prikazujemo v Tabeli 2 spodaj. Navedene karakteristike oz. lastnosti slovenskih občin so v nadaljevanju namreč neposredno in z visoko stopnjo koreliranosti povezane s stroški izvajanja njihovih zakonsko določenih nalog in pristojnosti. V zadnjem obdobju se pojavljajo tudi diskusije in vprašanja, ali ne bi bilo primerno poseben 'ekonomski' kriterij priznati tudi enajstim slovenskim mestnim občinam (v nadaljevanju MO), ki se zaenkrat v obstoječem zakonodajnem okvirju od ostalih občin razlikujejo zgolj po svojem pravnem statusu in vlogi, ki jo imajo, medtem ko jim njihov drugačen 'ekonomski' status zaradi morebitne dodatne stroškovne obremenjenosti, obstoječi sistem financiranja ne priznava. Nedvomno drži dejstvo, da različne demografske, geografske in morebitne ostale razlike med posameznimi

občinami vplivajo na njihovo stroškovno obremenjenost, vprašanje pa je, kako in do kolikšne mere v sistemu financiranja upoštevati to raznolikost, tako na strani ugotavljanja primernih stroškov na prebivalca po občinah glede na njihovo strukturo kot na strani ugotavljanja primernih stroškov po občinah glede na njihove karakteristike in nenazadnje tudi njihove pristojnosti. Glede na zgoraj navedeno v analitičnem delu študije poseben poudarek polagamo veljavni formuli izračuna Ppi ter stopnjo različnosti občin glede na indeks različnosti v povezavi z dejansko ustvarjenimi stroški.

Pri tem analiziramo tako odklone posameznih vrednosti od povprečnih vrednosti, mejne oz. ekstremne vrednosti $\pm 10\%$ kot tudi primerljivost strukture stroškov (proračunov) po občinah in povprečno. Posebno pozornost smo namenili ugotavljanju morebitne dodatne obremenjenosti posameznih skupin občin, ki v obstoječem sistemu financiranja (še) nimajo ustreznega korektivnega faktorja ali pa slednji dovolj dobro ne odraža dejanske situacije (npr. v primeru mestnih občin ali občin s posebnimi lastnostmi in potrebami glede na njihove lastnosti). Na podlagi pridobljenih rezultatov analize bo v nadaljevanju mogoče predlagati ustrezne spremembe in dopolnitve sistema financiranja občin, predvsem v smeri višje stopnje zagotavljanja sorazmernosti med viri in nalogami ter pristojnostmi občin.

Tabela 2³: Izbrane mejne vrednosti indeksa različnosti slovenskih občin kot osnova izračuna Ppi

OBČINA	VKK	P	C	M	S
SOLČAVA	2,4028	18,57	3,70	0,94	1,18
LUČE	1,9547	6,67	5,54	1,12	1,10
KOSTEL	1,8807	8,17	4,58	0,72	1,74
JEZERSKO	1,6909	9,65	2,34	0,98	1,03
OSILNICA	1,6820	8,53	3,05	0,64	1,53
BOVEC	1,5979	11,17	1,07	0,79	1,28
HODOŠ	1,5865	5,05	3,79	0,79	1,37
BISTRICA OB SOTLI	1,5291	2,05	4,51	1,02	1,18
BLOKE	1,4881	4,57	3,03	0,97	1,38
LOŠKI POTOK	1,4650	6,44	1,96	1,00	1,35
GORENJA VAS-POLJANE	1,4387	2,14	3,38	1,40	0,91
PODVLEKA	1,4157	3,80	3,02	0,90	1,02
POVPREČJE – VSE OBČINE	1,1200	1,80	1,56	1,00	1,00
LOG-DRAGOMER	0,8900	0,37	0,45	1,02	0,90
MO PTUJ	0,8840	0,28	0,58	0,90	0,97
TRZIN	0,8791	0,23	0,34	1,14	0,72
TRBOVLJE	0,8754	0,32	0,58	0,80	1,05
PIRAN	0,8709	0,26	0,60	0,78	1,10
MO KRANJ	0,8703	0,28	0,37	0,97	1,00

³ Že hiter pogled vrednosti indeksa različnosti pove, da več kot polovica mestnih občin (MO) beleži vrednosti indeksa pod 1,00 in pod povprečjem. Posledično to za MO pomeni tudi manjši znesek Ppi.

MO MURSKA SOBOTA	0,8675	0,32	0,49	0,86	0,93
MIKLAVŽ NA DP	0,8667	0,20	0,51	0,87	0,98
ŠEMPETER-VRTOJBA	0,8632	0,23	0,42	0,88	1,10
IZOLA	0,8589	0,19	0,50	0,82	1,06
JESENICE	0,8582	0,34	0,30	0,95	0,94
MO VELENJE	0,8559	0,25	0,39	0,95	0,70
MO CELJE	0,8552	0,19	0,37	0,89	1,07
MO MARIBOR	0,8365	0,13	0,34	0,79	1,18
MO LJUBLJANA	0,8352	0,10	0,24	0,89	1,12

max	2,40	18,57	5,54	1,40	1,74
min	0,84	0,10	0,24	0,64	0,70
countif_above	91	61	89	98	95
countif_below	119	149	121	112	115

2 Analiza primerne porabe (PPi) in izkazanih stroškov (Stri) po občinah

V letih med 2007 in 2010 so slovenske občine za izvajanje zakonsko določenih nalog in pristojnosti porabile povprečno 1,11 mrd €, pri čemer v letu 2007 malo manj (0,99 mrd €), v letu 2009 in 2010 pa malo več (1,21 in 1,28 mrd €). Merjeno na prebivalca, to pomeni povprečno 527 € na prebivalca v občini. Seveda je povprečje na prebivalca zgolj orientacijska vrednost dejanske porabe, saj se je poraba gibala od najmanj 232 €/preb (v občini Straža l. 2007), do 1.442 €/prebivalca (v občini Solčava leta 2009). Podrobnejše vrednosti po občinah so prikazane v tabelah kjer smo se osredotočili zgolj na prikaze povprečnih vrednosti z vidika posamezne 'skupine' občin ter z vidika ekstremnih oz. mejnih vrednosti. Prvi takšen prikaz predstavljata Tabeli 3 in 4 spodaj, kjer je razvidno, da je imelo v opazovanem obdobju 83 občin (40% vseh) porabo na prebivalca nad povprečjem 527 €, preostalih 60% občin pa pod povprečjem. Standardni odklon od povprečja je znašal 88 €, pri čemer je najnižjo vrednost obdobja zabeležila občina Cerklje (319 €/preb), sledile pa so ji občine Gorišnica (353 €/preb) in Štore (358 €/preb). Petina občin je bila takšnih, kjer je poraba na prebivalca odstopala navzdol bolj od standardnega odklona in je znašala pod 439 €/prebivalca.

Mestne občine so v tem obdobju zabeležile v povprečju 594 € stroškov na prebivalca, kar nakazuje na večjo povprečno obremenjenost slovenske mestne občine za okoli 12% oziroma slabih 67 €, pri čemer se je razpon gibal med 514 €/prebivalca pri MO Kranj, pa vse do 719 €/preb pri MO Ptuj. Kljub temu je potrebno izpostaviti, da pa je 6 mestnih občin vendarle beležilo stroške v razponu zgolj +5% okoli povprečja (MO Kranj, MO Velenje, MO M.Sobota, MO S.Gradec, MO N.Mesto in MO Celje), preostalih 5 mestnih občin pa bistveno nad povprečjem (od +13% pa vse do +36%). Analiza povprečij ostalih skupin občin kaže, da so najbolj homogeno okoli povprečja porazdeljene občine pod oz. z okoli 5.000 prebivalci, največji odkloni pa so zabeleženi pri občinah z veliko površino, faktor P, kjer smo zabeležili povprečno okoli 597 € stroškov na prebivalca oz. +13% nad povprečjem. Malo nad povprečjem se po stroškovni obremenjenosti na prebivalca giblje tudi skupina občin z nadpovprečnim deležem starejših prebivalcev, in sicer okoli +9% nad povprečjem, medtem ko

statistično značilnega odstopanja pri skupinah z nadpovprečnim deležem cestnega omrežja ali pri deležu mladih, ni zaznati. Kljub temu je kakršnokoli prehitro sklepanje vprašljivo, predvsem zaradi velike razpršenosti vrednosti po občinah. Tako npr. podatki v Tabeli 3 prikazujejo, da dejansko le 30 občin leži znotraj razpona $\pm 5\%$ okoli povprečja Stri, in le 38% znotraj razpona $\pm 10\%$, večina pa znotraj razpona $\pm 25\%$ okoli povprečja STri. Za celovit odgovor na vprašanje o ustreznosti obstoječega sistema financiranja bomo zato v nadaljevanju analizirali in nato medsebojno navzkrižno primerjali še vsaj dva kazalca sistema financiranja, in sicer obseg dodeljene primerne porabe, Ppi, ter razmerje med dodeljeno Ppi in Stri po občinah.

Tabela 3: Razpršenost občin okoli povprečja Stri na prebivalca

Stri $\pm 5\%$ okoli povp	od 500 € do 550 €	14% oz. 30 občin
Stri $\pm 10\%$ okoli povp	od 474 € do 580 €	38% oz. 80 občin
Stri $\pm 25\%$ okoli povp	od 395 € do 659 €	83% oz. 175 občin
Min / pov / max	319 € / 527 € / 1.167 €	100% oz. 210 občin

Tabela 4: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po TStri

TO+TR (40+41)	preb	SK_str 01-23	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
OBČINA							
SOLČAVA	551	1.167	1,03	1.196	946	-250	2,4028
KOSTEL	683	1.106	0,85	937	784	-153	1,8807
PUCONCI	6.454	1.086	0,55	601	557	-44	1,2063
HODOŠ	356	927	0,85	790	678	-113	1,5865
BOHINJ	5.320	913	0,71	648	619	-29	1,3016
PIRAN	17.366	866	0,50	434	502	68	0,8709
KRANJSKA GORA	5.504	809	0,73	588	615	27	1,1807
BOVEC	3.271	783	1,02	796	707	-88	1,5979
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	759	0,80	604	566	-37	1,2125
OSILNICA	422	748	1,12	837	719	-119	1,6820
Povprečje – vse občine	9.603	527	1,09	558	541	-17	1,12
JURŠINCI	2.385	388	1,48	575	530	-44	1,1544
HORJUL	2.719	385	1,41	542	522	-21	1,0890
ŠENČUR	7.989	373	1,31	489	493	4	0,9807
CIRKULANE	2.363	373	1,72	642	593	-49	1,2879
STRAŽA	3.837	366	1,34	490	520	30	0,9836
CERKVENJAK	2.108	362	1,67	604	547	-57	1,2136
KRIŽEVCI	3.589	358	1,46	521	499	-22	1,0472

ŠTORE	4.228	358	1,33	475	480	5	0,9535
GORIŠNICA	3.970	353	1,42	500	499	-1	1,0039
CERKLJE	6.720	319	1,75	559	556	-3	1,1216
	max	1.167	1,75	1.196	946	75	2,40
	min	319	0,50	416	444	-250	0,84
	stdev	88	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	83	108	91	80	106	91
av	countif_be	127	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	594	0,75	442	490	48	0,89
	max	719	0,89	487	519	75	0,98
	min	514	0,61	416	472	18	0,84
Občine pod 5000 preb	average	527	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	597	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	522	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	540	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	573	1,07	591	564	-27	1,19

Naslednji dve kategoriji oz. kazalca, ki sta velikega pomena za pridobivanje celovite slike glede ustreznosti obstoječega sistema financiranja občin, sta znesek primerne porabe na prebivalca po občinah, P_{Pi}, in razmerje med dodeljeno primerno porabo po občini ter dejanskimi stroški na prebivalca po občini, to je P_{Pi}/S_{Tri}.

Manjša kot je korelacija med P_{Pi} in S_{Tri}, težje sistem financiranja zagotavlja enakopravno in ustrezno obravnavo občin, s tem pa se najedajo tudi temeljne smernice in načela sistema financiranja lokalne samouprave. Če najprej pogledamo gibanje P_{Pi} na prebivalca, kot kazalnika kalkulatивно določenega primerne obsega sredstev za financiranje občinskih nalog, lahko ugotovimo, da je bilo v letih med 2007 in 2010 občinam skozi mehanizem izračuna P_{Pi} po Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/, dodeljeno v povprečju 558 € na prebivalca, pri čemer zaradi uteži (ponderjev), ki upoštevajo demografske in geografske razlike med občinami, vsem občinam ni bil dodeljen enak obseg sredstev na prebivalca. Razpon med občino z najmanj dodeljenimi sredstvi po P_{Pi} in tisto z najvišjim obsegom P_{Pi} je znašal kar 780 €. Tako je bilo npr. občini Solčava dodeljenih v povprečju 1.196 €/prebivalca, občini Luče 973 €/preb, občini Kostel 937 €/prebivalca, medtem ko je bilo nekaterim občinam, predvsem mestnim, kot so MO Ljubljana, MO Celje, MO Velenje in MO Maribor, dodeljeno manj kot 426 €/prebivalca. Standardni odklon od povprečnega obsega s P_{Pi} dodeljenih sredstev je znašal 72 €, pri čemer je bilo 91 občinam dodeljeno več sredstev od povprečja, 119 občinam pa manj sredstev. Analiza odklonov od povprečne vrednosti (Tabela 5) pokaže, da je homogenost med občinami z vidika kazalca P_{Pi} vseeno večja kot pri S_{Tri}, saj se znotraj razpona +-5% uvršča dobra četrtina vseh občin, znotraj

razpona $\pm 10\%$ že blizu 50% (v okviru kazalnika Stri je bilo takšnih zgolj 38%), znotraj razpona $\pm 25\%$ pa se uvrščajo že skoraj vse oz. 93% vseh občin (pri kazalcu Stri le 83%).

Tabela 5: Razpršenost občin okoli povprečja Ppi na prebivalca

Ppi $\pm 5\%$ okoli povp	od 530 € do 586 €	26% oz. 55 občin
Ppi $\pm 10\%$ okoli povp	od 502 € do 614 €	48% oz. 101 občina
Ppi $\pm 25\%$ okoli povp	od 419 € do 698 €	93% oz. 195 občin
Min / pov / max	416 € / 558 € / 1.196 €	100% oz. 210 občin

Kljub temu tudi v okviru tega kazalnika zaznavamo statistično značilne odklone, ki pa so v večji meri posledica vrednosti indeksa različnosti v okviru formule za izračun Ppi ter deloma tudi ponderiranja v okviru tega izračuna⁴. Tako lahko iz Tabele 6 razberemo, da ima 10 občin v zgornjem delu 'lestvice' odmerjene Ppi, indeks različnosti bistveno nad povprečjem oz. nad 1,46 (povprečje vseh občin je le 1,12), kar jim posledično prinaša tudi večji obseg Ppi na prebivalca. Na drugi strani ima 10 občin, ki se po pripadajoči Ppi uvrščajo v spodnji del lestvice (večina mestnih občin), pripadajočo vrednost indeksa različnosti pod 0,87 oz. za okoli 29% pod povprečjem. Temu primeren je tudi obseg določene Ppi, ki pri mestnih občinah v povprečju znaša le 442 €/prebivalca in je kar za -26% manjša od povprečja v vseh občinah. Če analiziramo povprečja skupin občin glede na njihove geografske in demografske lastnosti, lahko kot statistično značilno odstopanje zaznamo zgolj pri skupini občin s površino, ki je bistveno večja od povprečne površine na prebivalca (nad 1,8) in jim pripada v povprečju okoli 657 €/prebivalca, kar je okoli 18% več od povprečja v vseh občinah. Takšne so npr. občine Solčava (indeks površine na prebivalca 18,6 in Ppi 1.196), pa tudi Bovec (indeks 11,8, Ppi pa 796 €), Jezersko (indeks, 9,6 in Ppi 842 €), itd. Ali navedenim razlikam dejansko sledijo tudi stroški, pa bomo videli v nadaljevanju.

Tabela 6: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po Ppi

TO+TR (40+41)	preb	SK_str 01-23	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
OBČINA							
SOLČAVA	551	1.167	1,03	1.196	946	-250	2,4028
LUČE	1.632	692	1,41	973	796	-177	1,9547
KOSTEL	683	1.106	0,85	937	784	-153	1,8807
JEZERSKO	709	656	1,28	842	721	-120	1,6909
OSILNICA	422	748	1,12	837	719	-119	1,6820

⁴ Moramo vedeti, da bi v primeru hipotetično popolne homogenosti občin indeks različnosti bil pri vseh občinah enak in razlik med določenimi Ppi ne bi bilo. V primeru, da bi bil indeks VKK za vse občine enak 1,00, pa bi obseg Ppi v celoti koreliral z povprečnino, ki je določena na podlagi 4 letnega povprečja Stri in korigirana z rastjo življenskih stroškov ter novimi nalogami, ki so jih občine pridobile v tekočem letu.

BOVEC	3.271	783	1,02	796	707	-88	1,5979
HODOŠ	356	927	0,85	790	678	-113	1,5865
BISTRICA OB SOTLI	1.509	588	1,29	761	663	-98	1,5291
BLOKE	1.635	577	1,28	741	661	-79	1,4881
LOŠKI POTOK	2.078	461	1,58	729	639	-90	1,4650
Povprečje – vse občine	9.603	527	1,09	558	541	-17	1,1200
MO KRANJ	53.353	514	0,84	433	482	49	0,8703
MO MURSKA SOBOTA	19.963	543	0,79	432	472	40	0,8675
MIKLAVŽ NA DP	6.313	396	1,09	432	464	32	0,8667
ŠEMPETER-VRTOJBA	6.334	576	0,75	430	490	60	0,8632
IZOLA	15.179	680	0,63	428	479	51	0,8589
JESENICE	22.044	496	0,86	427	463	36	0,8582
MO VELENJE	33.392	539	0,79	426	478	52	0,8559
MO CELJE	48.983	570	0,75	426	481	55	0,8552
MO MARIBOR	110.982	595	0,70	416	472	55	0,8365
MO LJUBLJANA	265.172	683	0,61	416	485	69	0,8352
	max	1.167	1,75	1.196	946	75	2,40
	min	319	0,50	416	444	-250	0,84
	stdev	88	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	83	108	91	80	106	91
av	countif_be	127	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	594	0,75	442	490	48	0,89
	max	719	0,89	487	519	75	0,98
	min	514	0,61	416	472	18	0,84
Občine pod 5000 preb	average	527	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	597	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	522	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	540	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	573	1,07	591	564	-27	1,19

Kot vidimo, se slika robnih vrednosti in razlogov za odstopanje od povprečnih vrednosti v tem delu že bolj izjasni, vendar bomo kot najbolj izpovedni element v analizi v nadaljevanju pogledali še razmerje med obema kazalnikoma, to je Ppi in Stri. Slednje bo prikazalo ali in kako dodeljena Ppi (ne)zadosti dejanskim stroškom, ki so jih občine izkazale tekom analiziranega obdobja.

Statistična analiza pokaže, da je znašala vrednost kazalnika Ppi/Stri, torej pokritost dejanskih stroškov z obsegom primerne porabe po občini v opazovanem obdobju v povprečju 1,09, kar pomeni, da so bile kumulativno gledano občine ustrezno pokrite z zakonsko določenim obsegom pripadajočih sredstev za opravljanje njihovih nalog in izvajanje pristojnosti. V povprečju so tako občine dobile v proračune okoli 9% več sredstev na prebivalca in skupno, kot pa so znašali njihovi dejanski odhodki (stroški). Kljub temu, tudi tu ne moremo govoriti o povprečni vrednosti kot dejanski sliki finančnega stanja v občinah, saj je razpršenost okoli povprečne vrednosti velika, prav tako pa tudi razpon med občino z najmanjšo pokritostjo stroškov z primerno porabo in občino z najvišjo stopnjo (pre)kритosti stroškov s kalkulatивно določeno primerno porabo. Tako lahko ugotovimo, da je nekaj manjših občin, kot npr. Cirkulane, Cerkvjenjak, Makole, Loški potok, Žetale, Cerklje, Sveta Ana, Juršinci, Križevci, itd (glej podatkovno prilogo in Tabela 8, bilo deležnih bistveno večjega obsega primerne porabe kot pa so znašali njihovi dejanski stroški na prebivalca. Indeks prekritosti stroškov s primerno porabo se je pri zgoraj navedenih občinah gibal celo nad 1,45, kar pomeni, da so v zadnjih treh letih te občine povprečno pridobile za +45% več sredstev kot so izkazale povprečnih tekočih odhodkov (stroškov). Sklepamo lahko, da so občine presežke preusmerjale v občinske investicije, vsekakor pa finančnih problemov niso imele. Po drugi strani je bila slika ravno obratna pri 68 občinah, ki jih najdemo pod povprečjem oz. celo pod vrednostjo indeksa pokritosti Ppi/Stri, 1,00, kar pomeni, da kalkulatивно določen obseg pripadajočih sredstev ni pokrival tudi dejanskih izkazanih tekočih stroškov v občinah. V tem delu lestvice najdemo prav vse mestne občine, ki se uvrščajo v razpon pokritosti med 0,61 (npr. MO Ljubljana in Mo Ptuj) ter 0,89 pokritosti (npr. MO S. Gradec). Sicer lahko iz Tabele 7 razberemo, da je okoli 41% občin z dodeljeno Ppi pokrivalo, večinoma pa tudi prekrivalo dejansko izkazane stroške, posledično pa takšna statistična porazdelitev okoli povprečne vrednosti vendarle kaže na določene odklone v ustreznosti sistema financiranja slovenskih občin kot ga narekuje ZFO-1.

Tabela 7: Razpršenost občin okoli povprečja Ppi/Stri na prebivalca

+5% okoli povp	od 1,04 do 1,14	26% oz. 54 občin
+10% okoli povp	od 0,98 do 1,19	41% oz. 86 občina
+25% okoli povp	od 0,82 do 1,36	78% oz. 165 občin
Min / pov / max	0,50 / 1,09 / 1,75	100% oz. 210 občin

Ob tem še morda največ izpove analiza povprečij nekaterih izbranih skupin občin. Tako vidimo, da so mestne občine najslabše pokrite z dodeljenim obsegom primerne porabe, njihovo povprečno razmerje Ppi/Stri pa znaša 0,75 oz. povprečno odpade na MO okoli 442 € primerne porabe na prebivalca ob povprečnih izkazanih 594 € stroškov na prebivalca (+34% višji izkazani stroški od dodeljene primerne porabe).

Na tem mestu ni odveč izpostaviti ugotovitev, da so mestne občine pri vseh dosedaj opazovanih kazalcih (Stri, Ppi in njuno razmerje) beležile 'slabši' položaj. Tako so bile

povprečne vrednosti stroškov v mestnih občinah za že omenjenih okoli +12,7% višje od slovenskega povprečja, dodeljen obseg primerne porabe, Ppi, nižji za -26,2% od slovenskega povprečja, posledično pa pokritost stroškov z dodeljenimi finančnimi viri iz naslova mehanizma primerne porabe le na ravni okoli 0,75 ali 75% dejansko izkazanih stroškov mestnih občin. To ugotovitev pa že lahko izpostavimo kot pomembnejšo pri načrtovanju morebitnih sprememb in posegov v obstoječi Zakon o financiranju občin /ZFO-1/.

Tabela 8: Mejne in povprečne vrednosti razvrščene po Ppi/Stri

TO+TR (40+41)	preb	SK_str 01-23	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
CERKLJE	6.720	319	1,75	559	556	-3	1,1216
CIRKULANE	2.363	373	1,72	642	593	-49	1,2879
CERKVENJAK	2.108	362	1,67	604	547	-57	1,2136
MAKOLE	2.115	408	1,60	653	602	-51	1,3124
LOŠKI POTOK	2.078	461	1,58	729	639	-90	1,4650
ŽETALE	1.427	451	1,56	702	614	-88	1,4093
SVETA ANA	2.379	435	1,48	645	577	-68	1,2961
JURŠINCI	2.385	388	1,48	575	530	-44	1,1544
KRIŽEVCI	3.589	358	1,46	521	499	-22	1,0472
SVETI TOMAŽ	2.225	443	1,45	642	593	-48	1,2893
Povprečje – vse občine	9.603	527	1,09	558	541	-17	1,1200
KRANJSKA GORA	5.504	809	0,73	588	615	27	1,1807
RUŠE	7.652	648	0,71	462	498	36	0,9282
BOHINJ	5.320	913	0,71	648	619	-29	1,3016
MO KOPER	49.090	631	0,70	444	519	75	0,8919
MO MARIBOR	110.982	595	0,70	416	472	55	0,8365
IZOLA	15.179	680	0,63	428	479	51	0,8589
MO PTUJ	24.006	719	0,61	440	474	34	0,8840
MO LJUBLJANA	265.172	683	0,61	416	485	69	0,8352
PUCONCI	6.454	1.086	0,55	601	557	-44	1,2063
PIRAN	17.366	866	0,50	434	502	68	0,8709
	stdev	88	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	83	108	91	80	106	91
av	countif_be	127	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	594	0,75	442	490	48	0,89
	max	719	0,89	487	519	75	0,98
	min	514	0,61	416	472	18	0,84

Občine pod 5000 preb	average	527	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	597	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	522	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	540	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	573	1,07	591	564	-27	1,19

Ostale skupine občin, opazovane po njihovih glavnih karakteristikah, bistveno ne izstopajo glede pokritosti stroškov z dodeljeno primerno porabo. Morda so malce v boljšem položaju le občine z visokim indeksom površine in cest na prebivalca, pri čemer pa skupina z večjo površino, ob navzkrižnem opazovanju to prednost izgubi (Stri za +13% višji od povprečja), medtem ko jo skupine z večjim indeksom cest malenkostno okrepi (Stri so slab 1% manjši od povprečja (glej spodnji del Tabele 8).

Za lažjo sintezno predstavbo sicer podatkovno izredno obsežnega in kompleksnega sistema financiranja slovenskih občin in njihovih stroškov, v Tabeli 9 še enkrat povzemamo vse tri kazalnike skupaj, da lahko opravimo še navzkrižno primerjavo razporejenosti občin znotraj posameznih razredov glede na izbrane kazalnike.

Tabela 9: Razporeditev občin po kazalcih Stri, Ppi in Ppi/Stri v razrede

Stri	
Stri ≤ 395 €	7% oz. 14 občin
od 395 € do 659 € (+-25% od povp)	83% oz. 175 občin
Stri ≥ 659 €	6% oz. 12 občin
Min – pov - max	319 € - 527 € - 1.167 €

Ppi	
Ppi ≤ 419 €	1% oz. 2 občine
od 419 € do 698 € (+-25% od povp)	93% oz. 195 občin
Ppi ≥ 698 €	6% oz. 13 občin
Min – pov - max	416 € - 558 € - 1.196 €

Ppi/Stri	
≤ 0,82	1% oz. 2 občine
od 0,82 do 1,36 (+-25% od povp)	93% oz. 195 občin
≥ 1,36	6% oz. 13 občin
Min – pov - max	0,50 – 1,09 – 1,75

Navzkrižna analiza treh temeljnih agregatnih kazalnikov sistema financiranja slovenskih občin pove, da so bile v opazovanem obdobju, agregatno gledano občine ustrezno financirane glede na njihove potrebe, saj so bili povprečni stroški na prebivalca povprečno za okoli -9% nižji od pripadajočih virov iz naslova primerne porabe. Tudi delež občin, ki so se po teh agregatnih kazalnikih gibale znotraj +-25% povprečnih vrednosti je bil večinoma visok, pri stroških 83%, pri primerni porabi pa 93%. Šibka točka agregatne slike se kaže zgolj pri nenavadno velikih razponih med najnižjo in najvišjo vrednostjo kazalnikov. Slednji pri povprečnih stroških znaša med 319 € pa vse do 1.167 € na prebivalca, pri obsegu primerne porabe med 416 € pa vse do 1.196 €, pri njunem razmerju pa od najmanj 0,50 do 1,75. Kljub temu, da je tovrstnih mejnih vrednosti manj kot 15%, pa se zaradi učinka navzkrižnega vplivanja, kjer npr. nekaterim občinam z visokimi povprečnimi stroški pripada istočasno tudi relativno nizek obseg primerne porabe, vzdržnost celotnega sistema financiranja bistveno poslabša. Analiza po posameznih skupinah občin tako pokaže, da imajo npr. mestne občine povprečno za +13% višje stroške ob povprečno -20% nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Slednje posledično poslabša položaj mestnih občin pri financiranju njihove porabe. Podobni navzkrižno multiplicirani odkloni so opazni še pri skupini občin z veliko površino, vendar v nasprotno smer, saj slednje ob sicer za +13% višjih izkazanih povprečnih stroških, pridobijo za okoli +18% več sredstev. Pri ostalih opazovanih skupinah so navzkrižno multiplicirani odkloni manjši a kljub temu ne nezanemarljivi, še posebej če jih povežemo z analizo strukture izkazanih stroškov, ki je prikazana v naslednjem poglavju in Tabeli 14.

Tabela 10: Rast/Upad Stri v obdobju opazovanja

TO+TR (40+41)	preb	Stri	Ppi/Str	Ppi	Prih	VKK
STRAŽA	3.837	+102,0%	+86,6%	+15,4%	-2,4%	0,9836
LOG-DRAGOMER	3.479	+86,7%	+69,5%	+17,3%	+8,8%	0,8900
SVETA TROJICA V SG	2.244	+84,9%	+70,8%	+14,0%	+2,3%	1,1772
RENČE-VOGRSKO	4.197	+71,7%	+57,0%	+14,7%	-1,1%	0,9621
LUČE	1.632	+65,1%	+51,3%	+13,8%	+4,1%	1,9547
TURNIŠČE	3.509	+64,2%	+49,5%	+14,7%	+7,3%	0,9366
ŠMARJEŠKE TOPLICE	3.053	+61,4%	+42,7%	+18,8%	+1,8%	1,1349
CIRKULANE	2.363	+60,0%	+42,8%	+17,2%	+3,5%	1,2879
SOLČAVA	551	+50,0%	+35,3%	+14,7%	+4,8%	2,4028
JEZERSKO	709	+49,9%	+35,6%	+14,3%	+6,8%	1,6909
Povprečje – vse občine	9.603	+25,9%	+10,6%	+15,3%	+4,4%	1,1200
ORMOŽ	13.136	-0,2%	-14,6%	+14,5%	+1,7%	1,0995
ODRANCI	1.735	-0,7%	-15,0%	+14,3%	+6,3%	0,8956
KOBILJE	638	-1,2%	-14,7%	+13,5%	+4,8%	1,2125
LOŠKA DOLINA	3.758	-4,1%	-19,8%	+15,7%	+3,5%	1,2255
VELIKA POLANA	1.548	-6,8%	-20,5%	+13,7%	+7,4%	1,0362
BRASLOVČE	5.178	-8,7%	-24,9%	+16,2%	+10,2%	1,0182

HODOŠ	356	-11,1%	-28,6%	+17,5%	+6,7%	1,5865
DOBROVNIK	1.408	-16,2%	-30,5%	+14,3%	+5,9%	1,1636
KUZMA	1.751	-16,2%	-27,2%	+10,9%	+0,7%	1,1713
PUCONCI	6.454	-30,1%	-44,0%	+13,9%	+3,8%	1,2063
	stdev	+11,2%	+11,4%	+1,5%	+3,1%	0,1400
av	countif_ab	99	104	84	115	91
av	countif_be	111	106	126	95	119
Mestne občine	average	+25,7%	+9,8%	+15,9%	+4,8%	1,0500
Občine pod 5000 preb	average	+22,2%	+6,4%	+15,8%	+4,1%	1,0400
Občine z P>povprečja	average	+26,5%	+11,8%	+14,8%	+4,3%	1,3200
Občine s C>povprečja	average	+27,3%	+11,9%	+15,4%	+4,3%	1,1000
Občine z M>povprečja	average	+26,9%	+11,8%	+15,2%	+4,5%	1,1100
Občine s S>povprečja	average	+24,8%	+9,9%	+14,9%	+3,7%	1,1900

Kot zadnjo izmed agregatnih analiz sistema financiranja občin smo si pogledali spremembo stroškov, Stri in spremembo Ppi v obdobju med 2007 in 2010. Kot je razvidno iz Tabel 10 in 11, so izkazani stroški v zadnjem obdobju v povprečju porastli za +25,9%, medtem ko je obseg dodeljene primerne porabe po občini v povprečju porastel za +15,3%, in je torej za dobrih deset odstotnih točk zaostajal za povečevanjem občinske porabe. Bistvenih odklonov od navedenih vrednosti pri posameznih skupinah občin ni zaznati, kljub temu pa je tudi pri interpretaciji teh rezultatov potrebno upoštevati učinek navzkrižno multipliciranih odklonov, ki smo ga opisali in nanj opozorili pri primerjavi agregatnih povprečnih vrednosti stroškov in povprečne pripadajoče primerne porabe v občinah. Homogenost odklonov je pri kategorijah sprememb manjša, zaradi česar je potrebno biti še bolj pazljiv pri interpretacijah rezultatov (Glej Tabela 12).

Tabela 11: Rast/Upad Ppi v obdobju opazovanja

TO+TR (40+41)	preb	Stri	Ppi/Str	Ppi	Prih	VKK
GORNJA RADGONA	8.956	+23,0%	-2,0%	+25,0%	+9,7%	1,0785
VRANSKO	2.546	+13,6%	-9,8%	+23,4%	+12,1%	1,2113
DOLPRI LJ	4.949	+47,3%	+24,6%	+22,7%	+9,5%	0,9848
SLOVENSKE KONJICE	14.178	+24,0%	+1,9%	+22,1%	+10,2%	1,0093
GROSUPLJE	17.442	+20,4%	-0,1%	+20,5%	+10,8%	0,9853
ŠKOFLJICA	7.949	+35,1%	+15,5%	+19,6%	+12,7%	0,9507
VODICE	4.237	+32,7%	+13,2%	+19,5%	+1,6%	1,0262
Povprečje – vse občine	9.603	+25,9%	+10,6%	+15,3%	+4,4%	1,1200
SVETI JURIJ V SG	2.172	+28,3%	+15,9%	12,4%	+0,2%	1,2455
VERŽEJ	1.363	+27,1%	+14,8%	12,3%	+3,7%	1,0017

LOŠKI POTOK	2.078	+23,9%	+12,0%	11,9%	+3,4%	1,4650
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	+19,7%	+8,0%	11,7%	+4,8%	1,1378
ŠALOVCI	1.741	+45,8%	+34,2%	11,6%	-0,7%	1,3474
POLJČANE	4.359	+45,4%	+34,0%	11,4%	+0,2%	1,0567
KUZMA	1.751	-16,2%	-27,2%	10,9%	+0,7%	1,1713
av						
av	countif_ab	99	104	84	115	91
av	countif_be	111	106	126	95	119
Mestne občine	average	+25,7%	+9,8%	+15,9%	+4,8%	1,0500
Občine pod 5000 preb	average	+22,2%	+6,4%	+15,8%	+4,1%	1,0400
Občine z P>povprečja	average	+26,5%	+11,8%	+14,8%	+4,3%	1,3200
Občine s C>povprečja	average	+27,3%	+11,9%	+15,4%	+4,3%	1,1000
Občine z M>povprečja	average	+26,9%	+11,8%	+15,2%	+4,5%	1,1100
Občine s S>povprečja	average	+24,8%	+9,9%	+14,9%	+3,7%	1,1900

Tabela 12: Razporeditev občin glede na spremembe Stri in Ppi

Stri	
Občine z upadom Stri	5% oz. 10 občin
rast Stri < +19%	24% oz. 50 občin
od +9% do +32% (+-25% od povp)	45% oz. 94 občin
Rast Stri > +32%	27% oz. 56 občin
Min / pov / max	-30% / +26% / +102%

Ppi	
Občine z upadom Ppi	0% oz. 0 občin
rast Ppi < +12%	2% oz. 5 občin
od +12% do +19% (+-25% od povp)	94% oz. 196 občin
Rast Ppi > +19%	4% oz. 9 občin
Min / pov / max	11% / +15% / +25%

3 Analiza strukture izkazanih stroškov (Stri) po občinah glede na programsko klasifikacijo

V nadaljevanju besedila si bomo ogledali še strukturo odhodkov oziroma izkazanih stroškov slovenskih občin, ki je poleg agregatnih kazalcev sistema financiranja lokalne samouprave v Sloveniji, izrednega pomena pri razumevanju učinkov in stanja na tem

področju. Kot je bilo predstavljeno v uvodnem poglavju, slovenske občine opravljajo niz različnih nalog s področja lokalne samouprave in izvršujejo pristojnosti, ki jim jih nalaga zakonodaja. Od leta 2006 spremljamo iz tega izhajajoče odhodke (stroške), po t.i. programski klasifikaciji, PK, ki program občinskega proračuna deli na 21 glavnih področij (glej uvod v poglavje 2). Odhodki proračunov so poleg porazdelitve po programskih področjih, vodeni tudi glede na vrsto oz. namen, kjer ločimo poleg tekočih odhodkov in transferjev (konto 40 in 41) še investicijske odhodke in transferje (konto 42 in 43), odhodke za namen sprememb premoženjskega položaja (konto 44) in odhodke za namene odplačil dolga glede na zunanje financiranje posameznih programskih aktivnosti v občinah (konto 45). Čeprav ZFO-1 v glavnem pokriva tisti del odhodkov, ki se nanašajo na tekoče odhodke in transferje (konto 40 in 41) in čeprav je temu podrejena tudi naša analiza, pa za lažje razumevanje v Tabeli 13 povzemamo celotno finančno sliko slovenskih občin, kot povprečne vrednosti v zadnjem triletnem obdobju opazovanja. Kot vidimo, je bilo v tem obdobju za namene pokrivanja tekočih stroškov, Stri, porabljenih okoli 1,12 mrd € letno ali 550 € na prebivalca. Ta postavka je predstavljala s 54,8% največji delež v strukturi občinskih proračunov. Sledile so investicije z okoli okoli 43,5% deležem oz. v povprečnem znesku 879 mio € na leto kar pomeni okoli 436 € na prebivalca. Preostalih 1,7% občinskih proračunov je bilo usmerjenih v spremembe premoženjskega stanja in odplačilo dolgov. Skupno je bilo v opazovanem obdobju od 2007 naprej v povprečju porabljenih za okoli 2,02 mrd € na nivoju lokalnih skupnosti ali okoli 1.002 € na prebivalca. Skupno povečanje odhodkov je znašalo +27,8%, tekočih stroškov in transferjev pa nekaj več kot +21%. V strukturi odhodkov, glede na programsko klasifikacijo je prevladovalo vsega šest največjih programskih skupin, ki jim je skupno pripadalo preko 82% občinskih finančnih virov, in sicer: PK6 (lokalna samouprava, 9,1%), PK13 (Promet, prometna infrastruktura in komunikacije, 17%), PK15 (Varovanje okolja in naravne dediščine, 9,2%), PK16 (Prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost, 13,7%), PK18 (Kultura, šport in nevladne organizacije, 10,7%) ter PK19 (Izobraževanje, 22,6%). Na ravni tekočih stroškov in transferjev, Stri, je razdelitev precej podobna, do razlik prihaja le pri višini deležev glede na celotno porabo, razen pri programskih postavkah PK15 in PK20 (Socialno varstvo), kjer je pri tekočih odhodkih delež slednje pomembnejši od programske postavke PK15 (Varovanje okolja in naravne dediščine).

Kot že povedano, se bomo v nadaljevanju osredotočili predvsem na tekoče stroške in transferje (konto 40 in 41) ter podrobneje analizirali strukturo stroškov po danih programskih vsebinah, s podobnimi kazalci kot smo to naredili v primeru agregatne analize. Zanimale nas bodo predvsem povprečne vrednosti porabe na prebivalca po posameznih programih in skupinah občin, njihove mejne vrednosti ter stopnja homogenosti po občinah. Kot rečeno bomo posebno pozornost namenili nekaterim izbranim skupinam občin, katere smo posebej analizirali tudi na predhodnih ravneh (mestne občine, število prebivalcev, površina, razvejanost cestnega omrežja, ipd). Zaradi velikega števila programskih vsebin, se bomo osredotočili predvsem na sedem največjih PK, ki tudi sicer zavzemajo preko 80% delež v celotni sliki in zaradi česar je še toliko pomembnejše odkriti njihove morebitne anomalije in prekomerne odklone kot izhodišče za ustrezne spremembe in dopolnitve sistema financiranja.

Analiza, katere sintezo prikazuje Tabela 14 spodaj pokaže, da so slovenske občine v opazovanem obdobju v povprečju porabile 527 € na prebivalca, pri čemer je bilo okoli

29,8% porabljenih v okviru največje programske skupine, PK19 (izobraževanje), in sicer v povprečju 157 € na prebivalca. Sledi skupina PK6 (lokalna samouprava) s 16,6% oz. 87 € na prebivalca, pa skupina PK13 (promet) s povprečno 60 €, skupina PK18 (družbene dejavnosti) z 8,9% in 47 € na prebivalca, skupina PK20 (socialno varstvo) s 6,3% in 33 €, skupina PK16 (prostor in komunala) s 5% in 26 € ter skupina PK01 (politični sistem) s 3,9% oz. 21 € povprečne porabe v občini na prebivalca. Ostalih 15 programskih skupin skupaj zavzema manj 20%, posamezno pa manj kot 3% celotnih tekočih odhodkov po občini. Za razliko od agregatnih vrednosti, podrobnejša analiza stroškov po strukturi kaže na veliko nehomogenost občin, kar pomeni, da znotraj razpona $\pm 25\%$ od povprečnih vrednosti ne zmoremo najti večino opazovanih enot, kljub temu pa lahko večjo stopnjo homogenosti najdemo v okviru nekaterih največjih programskih skupin, kot npr. PK izobraževanje (89% homogenost), lokalna samouprava (63%), socialno varstvo (59%), deloma pa še pri prometu (49% stopnja homogenosti). Velika neenakost povprečne porabe na prebivalca po občinah vzbujata dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine, zakonskih nalog in/ali pristojnosti, saj strošek na enoto ne bi smel bistveno odstopati po posamezni lokalni skupnosti, ne glede na njene demografske in geografske karakteristike (slednje so namreč upoštevane že pri dodelitvi skupnega obsega sredstev, kot je prikazano v predhodnih poglavjih).

Tabela 13: Pregled stroškov (Stri) in ostalih odhodkov* občinskih proračunov po programski klasifikaciji (PK) med 2007/09

PK	od 2007 do 2009 (povprečno v 000 €)					od 2007 do 2009 (v € na prebivalca)					spr v %		struktura v % od skupaj				
	STri	INV	P&K	OD	SKUPAJ	STri	INV	P&K	OD	SKUPAJ	STri	SKUPAJ	STri	INV	P&K	OD	SKUPAJ
01	26.916	175	0	166	27.258	13	0	0	0	14	1,5%	2,8%	2,4%	0,0%	0,0%	0,6%	1,3%
02	3.451	27	463	12	3.953	2	0	0	0	2	-11,5%	-12,4%	0,3%	0,0%	6,6%	0,0%	0,2%
03	1.095	94	0	0	1.189	1	0	0	0	1	0,9%	-8,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
04	24.323	22.616	2.379	229	49.546	12	11	1	0	25	23,0%	26,5%	2,2%	2,6%	34,0%	0,9%	2,5%
05	858	30	0	0	888	0	0	0	0	0	0,4%	2,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
06	165.148	18.836	146	139	184.270	82	9	0	0	91	21,9%	20,8%	14,9%	2,1%	2,1%	0,5%	9,1%
07	26.970	15.857	0	15	42.843	13	8	0	0	21	29,4%	22,1%	2,4%	1,8%	0,0%	0,1%	2,1%
08	594	70	0	0	664	0	0	0	0	0	32,9%	38,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
10	7.742	86	0	0	7.829	4	0	0	0	4	25,2%	27,1%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
11	13.423	3.320	51	0	16.794	7	2	0	0	8	24,4%	35,7%	1,2%	0,4%	0,7%	0,0%	0,8%
12	1.569	2.433	592	21	4.615	1	1	0	0	2	88,9%	21,5%	0,1%	0,3%	8,5%	0,1%	0,2%
13	140.053	203.233	405	45	343.736	69	101	0	0	170	26,6%	38,6%	12,6%	23,1%	5,8%	0,2%	17,0%
14	25.964	20.282	708	2	46.955	13	10	0	0	23	20,4%	26,0%	2,3%	2,3%	10,1%	0,0%	2,3%
15	31.044	154.218	36	158	185.456	15	76	0	0	92	9,8%	48,7%	2,8%	17,5%	0,5%	0,6%	9,2%
16	70.949	204.486	1.360	140	276.935	35	101	1	0	137	22,1%	24,2%	6,4%	23,3%	19,4%	0,5%	13,7%
17	21.910	8.024	0	0	29.933	11	4	0	0	15	1,0%	-2,4%	2,0%	0,9%	0,0%	0,0%	1,5%
18	127.661	87.489	28	570	215.748	63	43	0	0	107	18,3%	27,5%	11,5%	10,0%	0,4%	2,2%	10,7%
19	328.618	127.126	3	255	456.003	163	63	0	0	226	20,7%	18,1%	29,6%	14,5%	0,0%	1,0%	22,6%
20	67.675	5.157	198	0	73.031	34	3	0	0	36	28,5%	30,6%	6,1%	0,6%	2,8%	0,0%	3,6%
22	8.169	202	634	24.569	33.574	4	0	0	12	17	62,6%	100,6%	0,7%	0,0%	9,0%	93,3%	1,7%
23	14.295	5.478	0	17	19.790	7	3	0	0	10	33,0%	23,5%	1,3%	0,6%	0,0%	0,1%	1,0%
SK	1.108.426	879.242	7.003	26.338	2.021.010	550	436	3	13	1.002	21,3%	27,8%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*INV – investicije, P&K – posojila in povečanje kapitalskih deležev, OD – odplačilo dolga

Ker bi analiza vzrokov za tovrstno nehomogenost preseerala namen te študije, jo na tem mestu zgolj izpostavljam kot priporočen element preverjanja, v nadaljevanju pa nekaj pozornosti namenjam odstopanju večjih skupin stroškov v izbranih skupinah občin. Že v okviru agregatne analize stroškov, Stri, v predhodni točki smo navedli, da je pri določenih skupinah občin zaznati znatne statistične odklone od povprečja. Tako smo pri mestnih občinah ugotovili, da izkazujejo v povprečju za +13% višje celotne stroške kot ostale občine, pri čemer najbolj izstopajo stroški v okviru PK18 (družbene dejavnosti, +70% nad povprečjem) in v okviru PK16 (prostorsko planiranje, stanovanjske in komunalne zadeve, +50% nad povprečjem). Po drugi strani manjši odklon navzgor kažejo še stroški PK06 in PK13 (lokalna samouprava, promet, +9%), zanimivo pa je, da stroški PK1 (politični sistem), kažejo odklon pod povprečje v višini -50%. Kumulativno višje povprečne stroške izkazujejo tudi občine z veliko površino na prebivalca (+13%), pri čemer smo že v predhodnem podpoglavju ugotovili, da te občine finančno niso šibke, saj po drugi strani pridobijo za +18% prihodkov iz primerne porabe več kot ostale občine. Kljub temu naj navedemo, da višje stroške te občine izkazujejo na področju PK1 (politični sistem, za +27% nad povprečjem), pri PK6 (lokalna samouprava, +21%) in PK20 (socialno varstvo, +12%). Skupina občin, ki še statistično značilno odstopa od povprečnih stroškov je skupina z visokim deležem starejših občanov. Te občine izkazujejo v povprečju za +9% višje stroške, pri čemer najbolj izstopajo stroški iz skupin PK18 (družbene dejavnosti, +14%), PK01 in PK06 (delovanje sistema), nakaj višji pa so tudi izkazani stroški na področju prostora, stanovanj in komunale ter socialnega varstva (+9%). Pri ostalih skupinah občin ne zmoremo najti statistično značilnih odstopanj na agregatni ravni, lahko pa izpostavimo nakatere posamezne skupine stroškov kot npr.: PK16 in PK20 navzgor in PK01 in PK06 navzdol pri občinah z manj prebivalci. Če pa razmišljamo o skupinah občin, ki so 'najbolje' prilagojene povprečnemu stroškovniku, pa so to nedvomno občine z večjim deležem cest in mladih. Nekaj ugotovitev na to temo je moč razbrati še v tabelah spodaj, v splošnem pa analizo strukture stroškov na tem mestu zaključujemo, navedeno pa nedvomno lahko služi kot izhodišče pri načrtovanju morebitnih sprememb sistema financiranja občin v nadaljevanju.

Tabela 14: Analiza stroškov (Stri) občinskih proračunov po **programski klasifikaciji (PK)** za obdobje od 2007 do 2009

PK	Stri po PK in Sk	Vse občine SK					MO		Občine pod 5000 preb		Občine z P ≥ pov		Občine z C ≥ pov		Občine z M ≥ pov		Občine z S ≥ pov	
		pov	+/- 25% pov	min	max	% v SK	pov	raz	pov	raz	pov	raz	pov	raz	pov	raz	pov	raz
01	POLITIČNI SISTEM	21	44%	5	126	3,9%	10	-50%	15	-29%	26	27%	20	-4%	19	-6%	23	12%
02	EKON IN FISK ADMINISTRACIJA	2	79%	0	42	0,4%	3		2		1		2		3		2	
03	ZUNANJA POLITIKA IN MED. POMOČ	0	82%	0	24	0,1%	1		0		0		0		0		0	
04	SK. ADMIN. SLUŽBE IN J. STORITVE	12	34%	0	155	2,3%	14		12		17		13		15		15	
05	ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ	0	90%	0	8	0,0%	1		0		0		0		0		0	
06	LOKALNA SAMOUPRAVA	87	63%	44	616	16,6%	96	9%	79	-10%	106	21%	82	-6%	93	6%	97	11%
07	OBRAMBA IN IZREDNI DOG	11	41%	2	39	2,0%	19		10		13		10		11		13	
08	NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST	0	87%	0	3	0,0%	0		0		0		0		0		0	
10	TRG DELA IN DELOVNI POGOJI	5	17%	0	95	1,0%	3		4		6		6		7		6	
11	KMETIJSTVO, GOZD. IN RIBIŠTVO	10	34%	0	0	2,0%	5		8		18		9		11		13	
12	PRID IN DIST ENER. SUROVIN	1	83%	0	78	0,3%	2		1		3		2		2		2	
13	PROMET, PR. INFRA IN KOMUNIK.	60	49%	0	169	11,4%	65	9%	61	2%	64	7%	60	1%	62	3%	61	1%
14	GOSPODARSTVO	14	19%	0	143	2,6%	12		14		22		16		15		20	
15	VAROVANJE OKOLJA IN NAR. DED.	15	16%	0	507	2,8%	23		19		17		13		13		20	
16	PROST PLAN IN STAN-KOM DEJ.	26	33%	0	163	5,0%	40	50%	31	16%	26	-1%	27	1%	27	2%	29	10%
17	ZDRAVSTVENO VARSTVO	10	62%	1	26	2,0%	12		10		10		10		10		11	
18	KULTURA, ŠPORT IN NGO	47	34%	12	190	8,9%	81	72%	56	20%	50	6%	46	-1%	49	5%	53	14%
19	IZOBRAŽEVANJE	157	89%	62	254	29,8%	164	5%	160	2%	162	3%	160	2%	155	-1%	158	0%
20	SOCIALNO VARSTVO	33	59%	9	71	6,3%	34	3%	32	-4%	37	12%	32	-2%	33	0%	36	9%
22	SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA	4	25%	0	54	0,8%	3		3		7		4		5		5	
23	INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBV.	9	13%	0	79	1,8%	6		8		11		10		9		9	
SK	SKUP. VSA PODROČJA (01 do 23):	527	83%	319	1.167	100%	594	13%	527	0%	597	13%	522	-1%	541	3%	573	9%

Tabela 15: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK1** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK01	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
HODOŠ	356	126	0,85	790	678	-113	1,5865
OSILNICA	422	88	1,12	837	719	-119	1,6820
SOLČAVA	551	80	1,03	1.196	946	-250	2,4028
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	50	1,05	566	521	-45	1,1378
DOBJE	1.064	50	1,21	577	533	-44	1,1599
KOBILJE	638	49	0,91	604	548	-55	1,2125
JEZERSKO	709	46	1,28	842	721	-120	1,6909
ODRANCI	1.735	43	1,04	446	444	-1	0,8956
BISTRICA OB SOTLI	1.509	37	1,29	761	663	-98	1,5291
VELIKA POLANA	1.548	37	1,09	516	490	-26	1,0362
Povprečje – vse občine	9.603	21	1,09	558	541	-17	1,1200
CELJE	48.983	8	0,75	426	481	55	0,8552
LAŠKO	13.994	8	1,11	563	540	-23	1,1309
KOSTEL	683	8	0,85	937	784	-153	1,8807
ŠENTJUR	19.134	8	1,05	504	493	-11	1,0121
HRASTNIK	10.331	7	0,98	461	485	24	0,9252
NOVO MESTO	34.914	7	0,83	474	514	40	0,9519
MARIBOR	110.982	7	0,70	416	472	55	0,8365
TRŽIČ	15.497	6	0,99	471	480	9	0,9461
PODLEHNIK	1.964	5	1,24	692	613	-79	1,3908
LJUBLJANA	265.172	5	0,61	416	485	69	0,8352
	stdev	13	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	79	108	91	80	106	91
av	countif_be	131	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	10	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	15	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	26	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	20	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	19	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	23	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK1 (Politični sistem)	
≤ 15 €	31% oz. 65 občin
od 16 € do 26 € (+25% od povp)	44% oz. 92 občin
≥ 27 €	18% oz. 36 občin
Min – pov - max	5 € - 21 € - 126 €

Tabela 16: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK2** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK02	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	42	1,05	566	521	-45	1,1378
ŠEMPETER-VRTOJBA	6.334	36	0,75	430	490	60	0,8632
NOVA GORICA	31.260	21	0,74	465	507	42	0,9346
LENART	7.274	9	0,89	531	523	-8	1,0653
KOBILJE	638	7	0,91	604	548	-55	1,2125
ZREČE	6.434	6	0,84	536	530	-6	1,0764
DOBRNA	2.140	5	0,84	577	538	-39	1,1579
MEDVODE	14.773	5	1,04	483	516	33	0,9701
SVETA TROJICA V SG	2.244	5	1,20	586	556	-30	1,1772
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	42	1,05	566	521	-45	1,1378
Povprečje – vse občine	9.603	2	1,09	558	541	-17	1,1200
TURNIŠČE	3.509	0	1,19	466	461	-6	0,9366
SEVNICA	17.760	0	1,07	594	551	-43	1,1935
SLOVENSKE KONJICE	14.178	0	1,19	503	498	-5	1,0093
DOMŽALE	32.244	0	0,99	449	493	44	0,9006
ŽIRI	4.961	0	1,08	541	522	-19	1,0867
KOSTEL	683	0	0,85	937	784	-153	1,8807
LJUBNO	2.780	0	1,09	685	609	-77	1,3766
LUČE	1.632	0	1,41	973	796	-177	1,9547
MOZIRJE	4.108	0	1,00	535	514	-20	1,0727
NOVO MESTO	34.914	0	0,83	474	514	40	0,9519
	stdev	4	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	60	108	91	80	106	91
av	countif_be	150	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	3	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	2	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	1	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	2	1,11	557	542	-15	1,12

Občine z M>povprečja	average	3	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	2	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK2 (Ekonomska in fiskalna administracija)	
0 €	10% oz. 22 občin
od 1 € do 3 € (+-25% od povp)	79% oz. 166 občin
≥ 4 €	11% oz. 21 občin
Min – pov – max	0 € - 2 € - 42 €

Tabela 17: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po PK3 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK03	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
ODRANCI	1.735	24	1,04	446	444	-1	0,8956
BOVEC	3.271	6	1,02	796	707	-88	1,5979
KOMEN	3.568	4	0,92	575	560	-15	1,1553
IG	5.953	3	0,89	520	529	9	1,0440
SLOVENJ GRADEC	17.092	3	0,89	487	505	18	0,9779
KOPER	49.090	2	0,70	444	519	75	0,8919
ZREČE	6.434	2	0,84	536	530	-6	1,0764
PUCONCI	6.454	2	0,55	601	557	-44	1,2063
PODČETRTEK	3.443	1	1,09	676	616	-60	1,3578
SEŽANA	11.870	1	0,75	520	544	24	1,0431
Povprečje – vse občine	9.603	0	1,09	558	541	-17	1,12
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRANSKO	2.546	0	0,98	604	557	-47	1,2113
VUZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAGORJE OB SAVI	17.279	0	1,16	513	505	-8	1,0301
ZAVRČ	1.520	0	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽETALE	1.427	0	1,56	702	614	-88	1,4093
ŽIRI	4.961	0	1,08	541	522	-19	1,0867
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403
	stdev	2	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	40	108	91	80	106	91
av	countif_be	170	102	119	130	104	119

Mestne občine	average	1	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	0	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	0	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	0	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	0	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	0	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK3 (Zunanja politika in mednarodna pomoč)	
0 €	82% oz. 173 občin
od 1 € do 3 €	16% oz. 34 občin
≥ 4 €	2% oz. 3 občine
Min – pov – max	0 € - 0 € - 24 €

Tabela 18: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po PK4 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK04	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
BOHINJ	5.320	155	0,71	648	619	-29	1,3016
HODOŠ	356	132	0,85	790	678	-113	1,5865
PIRAN	17.366	44	0,50	434	502	68	0,8709
DIVAČA	3.761	44	0,91	608	582	-26	1,2203
IZOLA	15.179	35	0,63	428	479	51	0,8589
MENGEŠ	6.852	33	0,94	447	485	39	0,8961
ŠENTRUPERT	2.414	32	1,12	654	602	-51	1,3123
KOBILJE	638	30	0,91	604	548	-55	1,2125
SLOVENJ GRADEC	17.092	30	0,89	487	505	18	0,9779
PODLEHNIK	1.964	30	1,24	692	613	-79	1,3908
Povprečje – vse občine	9.603	12	1,09	558	541	-17	1,1200
ODRANCI	1.735	1	1,04	446	444	-1	0,8956
OPLOTNICA	4.000	1	1,25	544	514	-30	1,0934
LJUBNO	2.780	1	1,09	685	609	-77	1,3766
ROGAŠKA SLATINA	11.236	1	1,17	500	509	8	1,0049
ČRENŠOVCI	4.411	1	1,13	479	467	-13	0,9629
MIKLAVŽ NA DP	6.313	0	1,09	432	464	32	0,8667
MOZIRJE	4.108	0	1,00	535	514	-20	1,0727
NOVO MESTO	34.914	0	0,83	474	514	40	0,9519
RADLJE OB DRAVI	6.292	0	1,10	543	531	-11	1,0902
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492

	stdev	15	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
	av countif_ab	67	108	91	80	106	91
	av countif_be	143	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	14	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	12	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	17	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	13	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	15	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	15	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK4 (Skupne administrativne službe in splošne javne storitve)	
≤ 8 €	42% oz. 90 občin
od 9 € do 15 € (+25% od povp)	34% oz. 71 občin
≥ 16 €	23% oz. 49 občin
Min – pov - max	0 € - 12 € - 155 €

Tabela 19: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po PK5 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK05	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
DOLPRI LJUBLJANI	4.949	8	0,79	491	517	26	0,9848
PTUJ	24.006	8	0,61	440	474	34	0,8840
BOHINJ	5.320	4	0,71	648	619	-29	1,3016
ŠALOVCI	1.741	3	1,27	670	602	-68	1,3474
MURSKA SOBOTA	19.963	2	0,79	432	472	40	0,8675
ZAVRČ	1.520	2	1,29	691	619	-72	1,3870
VELENJE	33.392	2	0,79	426	478	52	0,8559
LJUBLJANA	265.172	1	0,61	416	485	69	0,8352
VRHNIKA	14.962	1	0,92	487	509	22	0,9784
HAJDINA	3.795	1	0,92	475	514	40	0,9526
Povprečje – vse občine	9.603	0	1,09	558	541	-17	1,1200
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRANSKO	2.546	0	0,98	604	557	-47	1,2113
VUZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAGORJE OB SAVI	17.279	0	1,16	513	505	-8	1,0301
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽETALE	1.427	0	1,56	702	614	-88	1,4093

ŽIRI	4.961	0	1,08	541	522	-19	1,0867
ŽIROVNICA	4.308	0	1,20	473	491	18	0,9499
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403
<hr/>							
	stdev	1	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	28	108	91	80	106	91
av	countif_be	182	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	1	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	0	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	0	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	0	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	0	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	0	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK5 (Znanost in tehnološki razvoj)	
0 €	90% oz. 189 občin
od 1 € do 2 €	7% oz. 17 občin
≥ 2 €	3% oz. 4 občine
Min – pov – max	0 € - 0 € - 8 €

Tabela 20: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po PK6 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK06	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
KOSTEL	683	616	0,85	937	784	-153	1.8807
SOLČAVA	551	284	1,03	1.196	946	-250	2.4028
OSILNICA	422	269	1,12	837	719	-119	1.6820
HODOŠ	356	218	0,85	790	678	-113	1.5865
DOBROVNIK	1.408	195	0,78	579	538	-42	1.1636
KUZMA	1.751	181	0,96	583	537	-46	1.1713
BOVEC	3.271	162	1,02	796	707	-88	1.5979
RUŠE	7.652	152	0,71	462	498	36	0,9282
GRAD	2.427	151	1,08	613	558	-55	1.2307
GORNJI PETROVCI	2.302	140	1,40	691	613	-78	1.3872
Povprečje – vse občine	9.603	87	1,09	558	541	-17	1,1200
REČICA OB SAVINJI	2.324	51	1,13	501	492	-9	1,0073
MUTA	3.701	50	1,05	520	501	-20	1,0454
IVANČNA GORICA	14.412	50	1,33	557	536	-21	1,1186
ŠMARTNO PRI LITIJU	5.248	49	1,20	611	571	-40	1,2264

POLZELA	5.571	46	1,22	486	496	10	0,9753
PESNICA	7.639	46	1,20	573	536	-37	1,1506
PREBOLD	4.619	46	0,99	486	491	5	0,9752
ŠENČUR	7.989	46	1,31	489	493	4	0,9807
POLJČANE	4.359	45	1,32	526	519	-7	1,0567
ROGAŠOVCI	3.557	44	1,43	564	519	-45	1,1333
Skupaj							
	stdev	49	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	65	108	91	80	106	91
av	countif_be	145	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	96	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	79	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	106	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	82	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	93	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	97	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK6 (Lokalna samouprava)	
≤ 64 €	23% oz. 49 občin
od 65 € do 109 € (+25% od povp)	63% oz. 132 občin
≥ 110 €	14% oz. 31 občin
Min – pov - max	44 € - 87 € - 616 €

Tabela 21: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po PK7 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK07	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
DIVAČA	3.761	39	0,91	608	582	-26	1,2203
HRPELJE-KOZINA	4.084	35	0,94	656	625	-31	1,3175
DORNAVA	2.719	35	0,97	534	505	-29	1,0727
SEŽANA	11.870	34	0,75	520	544	24	1,0431
SOLČAVA	551	32	1,03	1.196	946	-250	2,4028
KOMEN	3.568	29	0,92	575	560	-15	1,1553
NOVO MESTO	34.914	29	0,83	474	514	40	0,9519
CELJE	48.983	29	0,75	426	481	55	0,8552
RIBNICA NA POHORJU	1.279	28	1,07	632	572	-60	1,2689
KRANJ	53.353	28	0,84	433	482	49	0,8703
Povprečje – vse občine	9.603	11	1,09	558	541	-17	1,1200

DOBROVNIK	1.408	4	0,78	579	538	-42	1,1636
STRAŽA	3.837	4	1,34	490	520	30	0,9836
ŠTORE	4.228	4	1,33	475	480	5	0,9535
RAZKRIŽJE	1.358	4	1,12	522	496	-26	1,0482
POLJČANE	4.359	4	1,32	526	519	-7	1,0567
PESNICA	7.639	3	1,20	573	536	-37	1,1506
IVANČNA GORICA	14.412	3	1,33	557	536	-21	1,1186
PREVALJE	6.651	3	1,03	484	490	6	0,9724
OPLOTNICA	4.000	2	1,25	544	514	-30	1,0934
LENART	7.274	2	0,89	531	523	-8	1,0653
	stdev	7	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	78	108	91	80	106	91
av	countif_be	132	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	19	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	10	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	13	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	10	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	11	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	13	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK7 (Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih)	
≤ 7 €	41% oz. 86 občin
od 8 € do 14 € (+25% od povp)	41% oz. 86 občin
≥ 15 €	18% oz. 38 občin
Min – pov - max	2 € - 11 € - 39 €

Tabela 22: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po PK8 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK08	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
RADENCI	5.447	3	1,06	478	489	11	0,9596
TRZIN	3.716	2	0,85	438	496	58	0,8791
BLED	8.348	2	0,74	495	530	35	0,9938
ZAVRČ	1.520	1	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽALEC	20.971	1	0,86	461	476	15	0,9263
HAJDINA	3.795	1	0,92	475	514	40	0,9526
VRHNIKA	14.962	1	0,92	487	509	22	0,9784
ŽIROVNICA	4.308	1	1,20	473	491	18	0,9499

ŠEMPETER-VRTOJBA	6.334	1	0,75	430	490	60	0,8632
APAČE	3.779	1	1,30	555	531	-25	1,1157
Povprečje – vse občine	9.603	0	1,09	558	541	-17	1,1200
STARŠE	4.208	0	1,14	505	526	21	1,0139
SVETA ANA	2.379	0	1,48	645	577	-68	1,2961
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	0	1,05	566	521	-45	1,1378
ŠKOCJAN	3.248	0	1,22	630	577	-54	1,2653
ŠTORE	4.228	0	1,33	475	480	5	0,9535
TURNIŠČE	3.509	0	1,19	466	461	-6	0,9366
VELIKA POLANA	1.548	0	1,09	516	490	-26	1,0362
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRANSKO	2.546	0	0,98	604	557	-47	1,2113
	stdev	0	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	77	108	91	80	106	91
av	countif_be	133	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	0	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	0	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	0	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	0	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	0	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	0	1,07	591	564	-27	1,19
Stri – PK8 (Notranje zadeve in varnost)							
0 €			87% oz. 182 občin				
od 1 € do 2 €			13% oz. 28 občin				
≥ 3 €			0% oz. 1 občina				
Min – pov – max			0 € - 0 € - 3 €				

Tabela 23: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK10 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK10	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
HODOŠ	356	95	0,85	790	678	-113	1,5865
KOBILJE	638	60	0,91	604	548	-55	1,2125
RUŠE	7.652	44	0,71	462	498	36	0,9282
ŠALOVCI	1.741	35	1,27	670	602	-68	1,3474

KUZMA	1.751	30	0,96	583	537	-46	1,1713
LOVRENC NA POHORJU	3.235	29	0,98	570	537	-34	1,1451
ČRENŠOVCI	4.411	27	1,13	479	467	-13	0,9629
GRAD	2.427	24	1,08	613	558	-55	1,2307
SELNICA OB DRAVI	4.709	23	0,95	487	490	4	0,9775
BISTRICA OB SOTLI	1.509	20	1,29	761	663	-98	1,5291
Povprečje – vse občine	9.603	5	1,09	558	541	-17	1,1200
ŠMARTNO OB PAKI	3.087	0	0,79	513	512	-1	1,0295
TRZIN	3.716	0	0,85	438	496	58	0,8791
VELIKE LAŠČE	4.081	0	1,28	657	603	-54	1,3191
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
UZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAVRČ	1.520	0	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403
	stdev	10	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	57	108	91	80	106	91
av	countif_be	153	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	3	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	4	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	6	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	6	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	7	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	6	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK10 (Trg dela in delovni pogoji)	
≤ 3 €	60% oz. 127 občin
od 4 € do 6 € (+25% od povp)	17% oz. 35 občin
≥ 7 €	23% oz. 48 občin
Min – pov - max	0 € - 5 € - 95 €

Tabela 24: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK11 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK11	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
SOLČAVA	551	88	1,03	1.196	946	-250	2,4028

ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	51	0,80	604	566	-37	1,2125
DORNAVA	2.719	48	0,97	534	505	-29	1,0727
LUČE	1.632	47	1,41	973	796	-177	1,9547
RIBNICA NA POHORJU	1.279	46	1,07	632	572	-60	1,2689
JEZERSKO	709	42	1,28	842	721	-120	1,6909
MISLINJA	4.767	37	1,26	562	530	-33	1,1290
GORNJI GRAD	2.648	37	1,24	669	601	-68	1,3435
BOHINJ	5.320	33	0,71	648	619	-29	1,3016
LJUBNO	2.780	31	1,09	685	609	-77	1,3766
Povprečje – vse občine	9.603	10	1,09	558	541	-17	1,1200
MURSKA SOBOTA	19.963	1	0,79	432	472	40	0,8675
SVETI TOMAŽ	2.225	1	1,45	642	593	-48	1,2893
HODOŠ	356	1	0,85	790	678	-113	1,5865
TRBOVLJE	17.903	1	0,94	436	471	35	0,8754
ŠTORE	4.228	1	1,33	475	480	5	0,9535
MARIBOR	110.982	1	0,70	416	472	55	0,8365
TRZIN	3.716	1	0,85	438	496	58	0,8791
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	1	1,05	566	521	-45	1,1378
LOG-DRAGOMER	3.479	0	1,14	443	483	39	0,8900
KOSTEL	683	0	0,85	937	784	-153	1,8807

	stdev	11	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	69	108	91	80	106	91
av	countif_be	141	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	5	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	8	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	18	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	9	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	11	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	13	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK11 (Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo)	
≤ 6 €	44% oz. 92 občin
od 7 € do 13 € (+-25% od povp)	34% oz. 72 občin
≥ 14 €	22% oz. 46 občin
Min – pov - max	0 € - 10 € - 88 €

Tabela 25: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK12** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK12	Ppi/Str	Ppi	Priz	Raz	VKK
SOLČAVA	551	78	1,03	1.196	946	-250	2.4028
NAZARJE	2.683	44	0,85	546	540	-6	1,0959
KOBILJE	638	40	0,91	604	548	-55	1,2125
GORNJI GRAD	2.648	14	1,24	669	601	-68	1,3435
NOVO MESTO	34.914	14	0,83	474	514	40	0,9519
CERKNO	5.028	12	1,08	685	618	-67	1,3760
BOHINJ	5.320	10	0,71	648	619	-29	1,3016
DOBRNA	2.140	9	0,84	577	538	-39	1,1579
IG	5.953	9	0,89	520	529	9	1,0440
METLIKA	8.530	9	1,19	488	484	-4	0,9800
Povprečje – vse občine	9.603	1	1,09	558	541	-17	1,1200
VIDEM	5.653	0	1,35	593	556	-38	1,1917
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRHNIKA	14.962	0	0,92	487	509	22	0,9784
VUZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAVRČ	1.520	0	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽIROVNICA	4.308	0	1,20	473	491	18	0,9499
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403
	stdev	7	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	22	108	91	80	106	91
av	countif_be	188	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	2	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	1	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	3	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	2	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	2	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	2	1,07	591	564	-27	1,19
Stri – PK12 (Pridobivanje in distribucija energetskih surovin)							
0 €				83% oz. 174 občin			
od 1 € do 6 €				12% oz. 26 občin			

$\geq 7 \text{ €}$	5% oz. 10 občine
Min – pov – max	0 € - 1 € - 78 €

Tabela 26: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK13** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK13	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
LUČE	1.632	169	1,41	973	796	-177	1,9547
KRANJSKA GORA	5.504	140	0,73	588	615	27	1,1807
NAZARJE	2.683	137	0,85	546	540	-6	1,0959
ŠOŠTANJ	8.391	133	0,87	543	562	19	1,0895
DOBRNA	2.140	130	0,84	577	538	-39	1,1579
VITANJE	2.377	130	1,12	622	566	-56	1,2492
SOLČAVA	551	128	1,03	1.196	946	-250	2,4028
LJUBLJANA	265.172	125	0,61	416	485	69	0,8352
PUCONCI	6.454	123	0,55	601	557	-44	1,2063
PODČETRTEK	3.443	122	1,09	676	616	-60	1,3578
Povprečje – vse občine	9.603	60	1,09	558	541	-17	1,1200
KRIŽEVCI	3.589	25	1,46	521	499	-22	1,0472
ROGAŠKA SLATINA	11.236	25	1,17	500	509	8	1,0049
TURNIŠČE	3.509	25	1,19	466	461	-6	0,9366
TIŠINA	4.350	23	1,13	473	464	-9	0,9509
BISTRICA OB SOTLI	1.509	20	1,29	761	663	-98	1,5291
VERŽEJ	1.363	19	1,18	499	489	-10	1,0017
GORIŠNICA	3.970	12	1,42	500	499	-1	1,0039
ODRANCI	1.735	12	1,04	446	444	-1	0,8956
GORNJI PETROVCI	2.302	1	1,40	691	613	-78	1,3872
HODOŠ	356	0	0,85	790	678	-113	1,5865
	stdev	26	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	93	108	91	80	106	91
av	countif_be	117	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	65	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	61	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	64	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	60	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	62	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	61	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK13 (Promet, prometna infrastruktura in komunikacije)	
≤ 44 €	30% oz. 63 občin
od 45 € do 75 € (+25% od povp)	49% oz. 103 občine
≥ 76 €	21% oz. 44 občin
Min – pov - max	0 € - 60 € - 169 €

Tabela 27: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK14** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK14	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
BOVEC	3.271	143	1,02	796	707	-88	1,5979
LJUBNO	2.780	114	1,09	685	609	-77	1,3766
BOHINJ	5.320	84	0,71	648	619	-29	1,3016
KRANJSKA GORA	5.504	83	0,73	588	615	27	1,1807
SOLČAVA	551	69	1,03	1.196	946	-250	2,4028
SVETI JURIJ V SG	2.172	52	1,29	620	577	-43	1,2455
KANAL	6.018	52	0,94	628	596	-32	1,2614
BLED	8.348	51	0,74	495	530	35	0,9938
SVETA TROJICA V SG	2.244	51	1,20	586	556	-30	1,1772
BRDA	5.769	46	0,94	543	529	-14	1,0913
Povprečje – vse občine	9.603	14	1,09	558	541	-17	1,1200
KIDRIČEVO	6.771	1	1,22	537	536	-1	1,0787
ROGAŠOVCI	3.557	1	1,43	564	519	-45	1,1333
TRNOVSKA VAS	1.315	1	1,13	606	561	-45	1,2159
GORNJI PETROVCI	2.302	1	1,40	691	613	-78	1,3872
DOBJE	1.064	0	1,21	577	533	-44	1,1599
HODOŠ	356	0	0,85	790	678	-113	1,5865
KRIŽEVCI	3.589	0	1,46	521	499	-22	1,0472
PODLEHNIK	1.964	0	1,24	692	613	-79	1,3908
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	0	1,05	566	521	-45	1,1378
ŠTORE	4.228	0	1,33	475	480	5	0,9535
	stdev	18	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	67	108	91	80	106	91
av	countif_be	143	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	12	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	14	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	22	1,13	657	602	-55	1,32

Občine s C>povprečja	average	16	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	15	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	20	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK14 (Gospodarstvo)	
≤ 10 €	60% oz. 126 občin
od 11 € do 18 € (+-25% od povp)	19% oz. 40 občin
≥ 19 €	21% oz. 44 občin
Min – pov - max	0 € - 14 € - 143 €

Tabela 28: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK15 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK15	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
PUCONCI	6.454	507	0,55	601	557	-44	1,2063
PTUJ	24.006	100	0,61	440	474	34	0,8840
JEZERSKO	709	96	1,28	842	721	-120	1,6909
BOHINJ	5.320	84	0,71	648	619	-29	1,3016
BLED	8.348	71	0,74	495	530	35	0,9938
KANAL	6.018	63	0,94	628	596	-32	1,2614
LENART	7.274	60	0,89	531	523	-8	1,0653
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	56	0,80	604	566	-37	1,2125
ŽIRI	4.961	56	1,08	541	522	-19	1,0867
LOVRENC NA POHORJU	3.235	55	0,98	570	537	-34	1,1451
Povprečje – vse občine	9.603	15	1,09	558	541	-17	1,1200
SVETI JURIJ	3.016	0	1,31	595	544	-51	1,1941
OPLOTNICA	4.000	0	1,25	544	514	-30	1,0934
VIPAVA	5.372	0	1,28	556	540	-16	1,1165
SVETA ANA	2.379	0	1,48	645	577	-68	1,2961
DOBJE	1.064	0	1,21	577	533	-44	1,1599
ROGAŠKA SLATINA	11.236	0	1,17	500	509	8	1,0049
HRASTNIK	10.331	0	0,98	461	485	24	0,9252
GORNJA RADGONA	8.956	0	1,10	538	520	-18	1,0785
KOSTEL	683	0	0,85	937	784	-153	1,8807
VELIKE LAŠČE	4.081	0	1,28	657	603	-54	1,3191
	stdev	38	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	54	108	91	80	106	91

av	countif_be	156	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	23	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	19	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	17	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	13	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	13	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	20	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK15 (Varovanje okolja in naravne dediščine)	
≤ 10 €	66% oz. 138 občin
od 11 € do 19 € (+-25% od povp)	16% oz. 33 občin
≥ 20 €	18% oz. 39 občin
Min – pov - max	0 € - 15 € - 507 €

Tabela 29: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK16** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK16	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
PIRAN	17.366	163	0,50	434	502	68	0,8709
ZREČE	6.434	89	0,84	536	530	-6	1,0764
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	74	0,80	604	566	-37	1,2125
RUŠE	7.652	69	0,71	462	498	36	0,9282
LJUBLJANA	265.172	67	0,61	416	485	69	0,8352
KOMENDA	4.805	63	0,77	473	510	37	0,9485
ŠENTJERNEJ	6.826	62	1,11	543	520	-23	1,0912
BOHINJ	5.320	62	0,71	648	619	-29	1,3016
CERKNO	5.028	60	1,08	685	618	-67	1,3760
IG	5.953	60	0,89	520	529	9	1,0440
Povprečje – vse občine	9.603	26	1,09	558	541	-17	1,1200
SODRAŽICA	2.217	5	1,23	562	529	-33	1,1283
MAKOLE	2.115	5	1,60	653	602	-51	1,3124
CIRKULANE	2.363	5	1,72	642	593	-49	1,2879
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	5	1,05	566	521	-45	1,1378
VERŽEJ	1.363	5	1,18	499	489	-10	1,0017
DESTRNIK	2.704	4	1,14	559	522	-37	1,1232
KRIŽEVCI	3.589	4	1,46	521	499	-22	1,0472
KOSTEL	683	3	0,85	937	784	-153	1,8807
GORIŠNICA	3.970	2	1,42	500	499	-1	1,0039
VELIKA POLANA	1.548	0	1,09	516	490	-26	1,0362

	stdev	18	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	85	108	91	80	106	91
av	countif_be	125	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	40	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	31	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	26	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	27	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	27	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	29	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK16 (Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost)	
≤ 19 €	41% oz. 86 občin
od 20 € do 33 € (+25% od povp)	33% oz. 69 občin
≥ 34 €	26% oz. 55 občin
Min – pov - max	0 € - 26 € - 163 €

Tabela 30: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK17 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK17	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
BISTRICA OB SOTLI	1.509	26	1,29	761	663	-98	1,5291
KUNGOTA	4.819	24	1,13	539	516	-23	1,0828
ROGAŠOVCI	3.557	23	1,43	564	519	-45	1,1333
DOBROVNIK	1.408	21	0,78	579	538	-42	1,1636
HRPELJE-KOZINA	4.084	20	0,94	656	625	-31	1,3175
PODVLEKA	2.719	20	1,39	705	650	-55	1,4157
KOZJE	3.497	19	1,12	652	586	-66	1,3101
PODLEHNIK	1.964	19	1,24	692	613	-79	1,3908
CANKOVA	2.085	19	1,27	534	511	-23	1,0719
LENDAVA	11.563	18	0,96	511	498	-13	1,0255
Povprečje – vse občine	9.603	10	1,09	558	541	-17	1,1200
RIBNICA	9.341	5	1,15	524	514	-10	1,0527
ŠKOFJA LOKA	22.467	4	1,01	498	522	24	0,9999
ŠENTRUPERT	2.414	4	1,12	654	602	-51	1,3123
MARKOVCI	4.053	4	1,09	477	493	16	0,9574
CERKLJE	6.720	4	1,75	559	556	-3	1,1216
SODRAŽICA	2.217	4	1,23	562	529	-33	1,1283

KOBILJE	638	4	0,91	604	548	-55	1,2125
SVETA TROJICA V SG	2.244	4	1,20	586	556	-30	1,1772
KOSTEL	683	1	0,85	937	784	-153	1,8807
GORNJI PETROVCI	2.302	1	1,40	691	613	-78	1,3872
	stdev	4	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	89	108	91	80	106	91
av	countif_be	121	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	12	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	10	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	10	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	10	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	10	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	11	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK17 (Zdravstveno varstvo)	
≤ 6 €	17% oz. 36 občin
od 7 € do 13 € (+25% od povp)	62% oz. 130 občin
≥ 14 €	17% oz. 36 občin
Min – pov - max	1 € - 10 € - 26 €

Tabela 31: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK18 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK18	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
HODOŠ	356	190	0,85	790	678	-113	1,5865
PIRAN	17.366	129	0,50	434	502	68	0,8709
IZOLA	15.179	118	0,63	428	479	51	0,8589
NOVA GORICA	31.260	108	0,74	465	507	42	0,9346
SEŽANA	11.870	107	0,75	520	544	24	1,0431
BENEDIKT	2.239	98	1,02	587	540	-47	1,1782
LENDAVA	11.563	98	0,96	511	498	-13	1,0255
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	95	0,80	604	566	-37	1,2125
BLED	8.348	94	0,74	495	530	35	0,9938
KRANJSKA GORA	5.504	93	0,73	588	615	27	1,1807
Povprečje – vse občine	9.603	47	1,09	558	541	-17	1,1200
ŽUŽEMBERK	4.660	19	1,36	667	601	-66	1,3403
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	18	1,05	566	521	-45	1,1378
PREDDVOR	3.242	18	1,31	585	553	-32	1,1740

GRAD	2.427	17	1,08	613	558	-55	1,2307
KUNGOTA	4.819	17	1,13	539	516	-23	1,0828
ROGAŠOVCI	3.557	17	1,43	564	519	-45	1,1333
TURNIŠČE	3.509	16	1,19	466	461	-6	0,9366
GORNJI PETROVCI	2.302	16	1,40	691	613	-78	1,3872
CANKOVA	2.085	14	1,27	534	511	-23	1,0719
LOŠKI POTOK	2.078	12	1,58	729	639	-90	1,4650
	stdev	25	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	88	108	91	80	106	91
av	countif_be	122	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	81	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	56	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	50	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	46	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	49	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	53	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK18 (Kultura, šport in nevladne organizacije)	
≤ 34 €	40% oz. 84 občin
od 35 € do 59 € (+25% od povp)	34% oz. 71 občin
≥ 60 €	26% oz. 55 občin
Min – pov - max	12 € - 47 € - 190 €

Tabela 32: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK19 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK19	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
VODICE	4.237	254	0,84	511	534	23	1,0262
SOLČAVA	551	247	1,03	1.196	946	-250	2,4028
BISTRICA OB SOTLI	1.509	238	1,29	761	663	-98	1,5291
VUZENICA	2.815	235	0,93	541	529	-12	1,0869
KOSTEL	683	215	0,85	937	784	-153	1,8807
KAMNIK	27.581	213	0,99	489	507	19	0,9806
TABOR	1.500	213	0,98	586	542	-44	1,1767
ŽUŽEMBERK	4.660	209	1,36	667	601	-66	1,3403
BRASLOVČE	5.178	204	1,11	507	497	-10	1,0182
LOGATEC	12.145	201	1,05	528	530	2	1,0595

Povprečje – vse občine	9.603	157	1,09	558	541	-17	1,1200
KUZMA	1.751	118	0,96	583	537	-46	1,1713
CIRKULANE	2.363	117	1,72	642	593	-49	1,2879
ROGAŠOVCI	3.557	115	1,43	564	519	-45	1,1333
JURŠINCI	2.385	113	1,48	575	530	-44	1,1544
CERKVENJAK	2.108	111	1,67	604	547	-57	1,2136
ŽETALE	1.427	105	1,56	702	614	-88	1,4093
ŠALOVCI	1.741	93	1,27	670	602	-68	1,3474
ŽIROVNICA	4.308	92	1,20	473	491	18	0,9499
OSILNICA	422	90	1,12	837	719	-119	1,6820
HODOŠ	356	62	0,85	790	678	-113	1,5865
	stdev	27	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	96	108	91	80	106	91
av	countif_be	114	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	164	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	160	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	162	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	160	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	155	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	158	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK19 (Izobraževanje)	
≤ 117 €	4% oz. 9 občin
od 118 € do 196 € (+25% od povp)	89% oz. 187 občin
≥ 197 €	7% oz. 14 občin
Min – pov - max	62 € - 157 € - 254 €

Tabela 33: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK20** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK20	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
LJUBNO	2.780	71	1,09	685	609	-77	1,3766
KOSTEL	683	70	0,85	937	784	-153	1,8807
DOBRNA	2.140	65	0,84	577	538	-39	1,1579
PODLEHNIK	1.964	62	1,24	692	613	-79	1,3908
KOBARID	4.439	61	1,03	600	559	-41	1,2058
TRNOVSKA VAS	1.315	60	1,13	606	561	-45	1,2159
OSILNICA	422	54	1,12	837	719	-119	1,6820

GORNJI PETROVCI	2.302	53	1,40	691	613	-78	1,3872
ROGAŠOVCI	3.557	53	1,43	564	519	-45	1,1333
DESTRIK	2.704	53	1,14	559	522	-37	1,1232
Povprečje – vse občine	9.603	33	1,09	558	541	-17	1,1200
STARŠE	4.208	17	1,14	505	526	21	1,0139
ŽELEZNIKI	6.905	17	1,24	615	572	-43	1,2342
REČICA OB SAVINJI	2.324	17	1,13	501	492	-9	1,0073
ODRANCI	1.735	15	1,04	446	444	-1	0,8956
HAJDINA	3.795	14	0,92	475	514	40	0,9526
ŽIROVNICA	4.308	13	1,20	473	491	18	0,9499
MIREN-KOSTANJEVICA	4.831	13	1,04	497	495	-2	0,9987
LOG-DRAGOMER	3.479	13	1,14	443	483	39	0,8900
HORJUL	2.719	10	1,41	542	522	-21	1,0890
POLZELA	5.571	9	1,22	486	496	10	0,9753
	stdev	11	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	93	108	91	80	106	91
av	countif_be	117	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	34	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	32	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	37	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	32	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	33	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	36	1,07	591	564	-27	1,19
Stri – PK20 (Socialno varstvo)							
≤ 24 €			21% oz. 44 občin				
od 25 € do 41 € (+-25% od povp)			59% oz. 124 občin				
≥ 42 €			20% oz. 41 občin				
Min – pov - max			9 € - 33 € - 71 €				

Tabela 34: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK22 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK22	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
DOBROVNIK	1.408	54	0,78	579	538	-42	1,1636
ŽETALE	1.427	38	1,56	702	614	-88	1,4093
KOSTEL	683	35	0,85	937	784	-153	1,8807

GORNJI PETROVCI	2.302	31	1,40	691	613	-78	1,3872
BENEDIKT	2.239	25	1,02	587	540	-47	1,1782
HODOŠ	356	25	0,85	790	678	-113	1,5865
GRAD	2.427	20	1,08	613	558	-55	1,2307
MAJŠPERK	4.179	18	1,40	629	567	-61	1,2624
PODLEHNIK	1.964	17	1,24	692	613	-79	1,3908
KOMENDA	4.805	16	0,77	473	510	37	0,9485
Povprečje – vse občine	9.603	4	1,09	558	541	-17	1,1200
STRAŽA	3.837	0	1,34	490	520	30	0,9836
SVETI JURIJ	3.016	0	1,31	595	544	-51	1,1941
ŠENČUR	7.989	0	1,31	489	493	4	0,9807
ŠKOFLJICA	7.949	0	1,06	474	499	25	0,9507
ŠMARJEŠKE TOPLICE	3.053	0	1,20	566	573	7	1,1349
TRŽIČ	15.497	0	0,99	471	480	9	0,9461
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VRHNIKA	14.962	0	0,92	487	509	22	0,9784
ŽIROVNICA	4.308	0	1,20	473	491	18	0,9499
	stdev	7	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	67	108	91	80	106	91
av	countif_be	143	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	3	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	3	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	7	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	4	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	5	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	5	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK22 (Servisiranje javnega dolga)	
≤ 2 €	48% oz. 102 občine
od 3 € do 5 € (+25% od povp)	25% oz. 53 občin
≥ 6 €	26% oz. 55 občin
Min – pov - max	0 € - 4 € - 54 €

Tabela 35: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK23 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK23	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
--------------	------	------	---------	-----	------	-----	-----

TRNOVSKA VAS	1.315	79	1,13	606	561	-45	1,2159
VRANSKO	2.546	79	0,98	604	557	-47	1,2113
ŠMARTNO OB PAKI	3.087	78	0,79	513	512	-1	1,0295
ŽELEZNIKI	6.905	71	1,24	615	572	-43	1,2342
BOVEC	3.271	65	1,02	796	707	-88	1,5979
BOHINJ	5.320	52	0,71	648	619	-29	1,3016
CERKNO	5.028	52	1,08	685	618	-67	1,3760
GORNJI GRAD	2.648	50	1,24	669	601	-68	1,3435
SEVNICA	17.760	49	1,07	594	551	-43	1,1935
KRŠKO	26.176	44	0,82	551	546	-5	1,1066
Povprečje – vse občine	9.603	9	1,09	558	541	-17	1,1200
GRAD	2.427	0	1,08	613	558	-55	1,2307
PIVKA	5.989	0	0,97	583	572	-11	1,1706
LUKOVICA	5.167	0	1,10	569	559	-10	1,1427
ŠENTJERNEJ	6.826	0	1,11	543	520	-23	1,0912
DIVAČA	3.761	0	0,91	608	582	-26	1,2203
GORIŠNICA	3.970	0	1,42	500	499	-1	1,0039
HODOŠ	356	0	0,85	790	678	-113	1,5865
KOBILJE	638	0	0,91	604	548	-55	1,2125
ŠENTRUPERT	2.414	0	1,12	654	602	-51	1,3123
VELIKA POLANA	1.548	0	1,09	516	490	-26	1,0362
	stdev	14	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	59	108	91	80	106	91
av	countif_be	151	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	6	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	8	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	11	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	10	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	9	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	9	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK23 (Intervencijski programi in obveznosti)	
≤ 6 €	64% oz. 134 občin
od 7 € do 11 € (+25% od povp)	13% oz. 27 občin
≥ 12 €	23% oz. 49 občin
Min – pov - max	0 € - 9 € - 79 €

4 Sklep

Analiza je imela namen preveriti skladnost sistema financiranja lokalne samouprave v Sloveniji z nekaterimi osnovnimi načeli teorije decentralizacije in smernicami Evropske listine o lokalni samoupravi /MELLS/, pri čemer se osredotočamo predvsem na pokrivanje stroškov zakonsko določenih nalog občin, njihovo strukturo ter stopnjo korelacije med kalkulatивно dodeljenimi sredstvi skozi mehanizem primerne porabe in izkazanimi stroški po občinah. Na podlagi navedenega želimo ugotoviti v kakšni meri veljavni sistem financiranja zadovoljuje načelo sorazmernosti virov z nalogami, kot enega izmed temeljnih načel lokalne samouprave. Gre torej za iskanje odgovora na vprašanje, ali in v kolikšni meri, skozi formulo primerne porabe pridobljen obseg finančnih sredstev, ustreza dejanskim obremenitvam, ki jih imajo občine zaradi izvajanja zakonskih nalog in pristojnosti. Financiranje lokalne samouprave v Sloveniji sicer ureja Zakon o financiranju občin /ZFO-1/, pri čemer zakon prvenstveno ureja financiranje temeljnih nalog iz občinske pristojnosti, določa pa tudi pravila zadolževanja in sofinanciranje investicij. Glede na teorijo, naj bi pokrivanje finančnih potreb lokalne samouprave temeljilo predvsem na načelu sorazmernosti virov z nalogami in avtonomnosti. Temeljna kazalca (ne)doseganja navedenih načel sta tako obseg finančnih virov, ki jih zakon določa posameznim občinam skozi izračun primerne porabe ter izkazani odhodki (stroški) občin, predvsem pa njuno medsebojno razmerje kot pokazatelj (ne)zadostnosti virov glede na obremenitve. V tem okviru je potrebno omeniti še t.i. mehanizem finančnih izravnjav, ki ga predvideva zakon in s katerim država zagotovi manjkajoča sredstva, v kolikor občina s svojimi viri ne zmore pokriti določenega ji obsega primerne porabe. Analiza podatkov za obdobje med 2002 in 2009 pokaže, da je pred letom 2007 oz. pred sprejetjem sedaj veljavne zakonodaje, le malo občin z lastnimi prihodki uspelo pokrivati določen jim obseg primerne porabe. Takšnih je bilo med leti 2002 in 2006 v povprečju le okoli 10%. Po uveljavitvi sprememb zakonodaje v letu 2007, se je situacija izboljšala, saj je od 210 občin le še okoli 50% občin dobivalo sredstva iz mehanizma finančne izravnave, pri čemer pa skupen obseg teh sredstev ni presegel niti 1% skupnega obsega primerne porabe. Ob tem ni nezanemarljivo dejstvo, da je preostalih 50% občin v tem obdobju beležilo kar 83 mio € presežkov, ki so jih lahko usmerile v razvoj in investicije. Tudi v letu 2008 je bila situacija podobna, zato lahko to obdobje štejemo za nekakšen vzorčni primer upoštevanja temeljnih načel lokalne samouprave, kjer naj bi obstajala visoka korelacija med lastnimi prihodki decentraliziranih enot in potrebami po financiranju zakonsko določenih nalog. Kljub temu pa je takšna korelacija obstajala zgolj na agregatni ravni. Manj korelacije je bilo na ravni posameznih občin, saj je v letu 2007, 30 občin, v letu 2008 pa 47, izkazovalo od +10% pa vse do +50% višje stroške, kot jim jih je 'priznaval' izračun primerne porabe, medtem ko je po drugi strani 87 občin v letu 2007 in 44 občin v letu 2008, izkazovalo med +20% pa vse do +100% manjše stroške od tistih, ki jih je predvidela primerna poraba. Kljub obetavnim začetkom smo tako danes zopet priča slabšanju stopnje samozadostnosti občin. V letu 2009 je namreč prišlo do nenadnega preobrata, ko je le še 19 občin izkazalo presežek prihodkov nad primerno porabo v višini 12 mio €, kar 191 občin pa je že potrebovalo finančno izravnavo v skupni višini 55 mio €. Zaradi navedenega je odstotek samozadostnih občin upadel na raven izpred leta 2007, pri čemer pa je vzpodbudno dejstvo, da obseg izravnave kljub temu ni zavzel starih nivojev. Po drugi strani so implicitno na povečanje obsega primerne porabe,

preko izračunane povprečnine, 'pritiskali' tudi dejansko izkazani stroški občin, ki so se v obdobju 2007 do 2009 povečali za +21%. Navedene anomalije so eden temeljnih razlogov za ponovno preveritev sistema. Glede na navedeno bi bilo seveda enostavno, če bi država neposredno pokrila vse izkazane stroške posamezni občini, saj bi s tem zagotovila popolno korelacijo med viri in stroški, vendar razlog, da to ne bi bilo ustrezno leži v posledicah takšnega ravnanja. S tem bi namreč prišlo do kršenje načel avtonomnosti ter samozadostnosti, obstajala pa bi realna nevarnost, da stroški sčasoma ne bi več izkazovali dejanskih potreb, ampak bi naraščali v skladu z močjo posamezne občine, da zase zagotovi kar čim večji obseg sredstev, temu pa »prilagodi« tudi porabo. Prav tako bi takšen način slabše odražal nekatere dejanske razlike med občinami, ki nastajajo zaradi njihove različnosti in položaja, kot ga imajo. Analize namreč kažejo, da 210 slovenskih občin še zdaleč ni »standardiziranih« do te mere, da bi imele tudi enake potrebe, glede na, sicer enake, naloge in pristojnosti. To pokaže predvsem delitev občin glede na njihove demografske in geografske karakteristike, ki so tudi sicer osnova za izračun primerne porabe in neposredno povezane z njihovimi stroški, vprašanje pa je, kako in do kolikšne mere naj sistem to upošteva.

Analiza agregatnih vrednosti primerne porabe in stroškov po občinah. Da bi pridobili odgovore na vsa zgoraj izpostavljena vprašanja, je bila najprej opravljena analiza agregatnih kazalcev sistema financiranja, in sicer analiza povprečne primerne porabe in izkazanih stroškov. Slednja pokaže, da so slovenske občine za izvajanje zakonsko določenih nalog, v letih med 2007 in 2009 porabile povprečno 1,11 mrd €, pri čemer v letu 2007 malo manj (0,99 mrd €), v letu 2008 in 2009 pa malo več (1,12 in 1,21 mrd €). Merjeno na prebivalca, to pomeni povprečno 527 €, pri čemer v letu 2007 dobrih 496 €, v letu 2008 okoli 531 € in v letu 2009, 580 € na prebivalca. Seveda je povprečje na prebivalca zgolj orientacijska vrednost dejanske porabe, saj se je poraba sicer gibala v razponu od 232 € v občini Straža l. 2007, pa vse do 1.442 € na prebivalca v občini Solčava leta 2009. V opazovanem obdobju je imelo 83 občin (40% vseh) porabo na prebivalca nad povprečjem, preostalih 60% občin pa pod povprečjem. Standardni odklon je znašal 88 €, pri čemer je najnižjo vrednost obdobja zabeležila občina Cerklje (319 €), pri petini občin pa je poraba na prebivalca odstopala navzdol bolj od standardnega odklona in je znašala pod 439 € na prebivalca. Mestne občine so v tem obdobju zabeležile v povprečju 594 € stroškov na prebivalca, kar nakazuje na večjo povprečno obremenjenost slovenske mestne občine za okoli +13% oziroma slabih 67 €. Razpon med najvišjo in najnižjo porabo v mestnih občinah se je gibal med 514 € na prebivalca v MO Kranj, pa vse do 719 € v MO Ptuj. Analiza povprečij ostalih izbranih skupin občin kaže, da so bile najbolj homogeno okoli povprečja porazdeljene občine z okoli 5.000 prebivalci, največji odkloni pa so zabeleženi pri občinah z veliko površino, kjer smo zabeležili povprečno okoli 597 € stroškov na prebivalca (+13% nad povprečjem). Malo nad povprečjem se po stroškovni obremenjenosti na prebivalca giblje tudi skupina občin z nadpovprečnim deležem starejših prebivalcev (+9% nad povprečjem), medtem ko statistično značilnega odstopanja pri skupinah z nadpovprečnim deležem cestnega omrežja ali pri deležu mladih, ni zaznati. Kljub temu je kakršnokoli prehitro sklepanje o potrebnih posegih v sistem vprašljivo. Za celovit odgovor na vprašanje o ustreznosti obstoječega sistema financiranja moramo namreč navzkrižno primerjati vsaj še dva kazalca, in sicer obseg dodeljene primerne porabe ter razmerje med primerno porabo ter izkazanimi stroški v občinah. Če najprej pogledamo

gibanje primerne porabe na prebivalca ugotovimo, da je bilo v letih med 2007 in 2009 občinam skozi mehanizem izračuna le te dodeljeno v povprečju 558 € na prebivalca, pri čemer zaradi uteži, ki upoštevajo demografske in geografske razlike med občinami, vsem občinam ni bil dodeljen enak obseg sredstev na prebivalca. Razpon med občino z najmanj dodeljenimi sredstvi in tisto z največ dodeljenimi sredstvi je znašal kar 780 €. Tako je bilo npr. občini Solčava dodeljenih v povprečju 1.196 € na prebivalca, občini Luče 973 €, medtem ko je bilo nekaterim občinam, predvsem mestnim, kot npr. Ljubljana, Celje, Velenje in Maribor, dodeljeno celo manj kot 426 € na prebivalca oz. 132 € pod povprečjem. Standardni odklon od povprečja je sicer znašal 72 €, pri čemer je bilo 91 občinam dodeljeno več sredstev od povprečja, 119 pa manj. Analiza odklonov pokaže, da je homogenost med občinami, po kazalcu primerne porabe malce večja kot pri kazalcu stroškovne obremenjenosti (tam je znašala 83% pri razponu $\pm 25\%$ od povprečja), saj se znotraj razpona $\pm 10\%$ uvršča okoli polovica, znotraj razpona $\pm 25\%$ pa 93% občin. Kljub temu se tudi v okviru tega kazalnika zaznava statistično značilne odklone, ki pa so v večji meri posledica indeksa in uteži korigiranih kriterijev v okviru formule za izračun primerne porabe. Ugotavljamo, da ima 10 občin v zgornjem delu »lestvice« odmerjene primerne porabe indeks korigiranih kriterijev bistveno nad povprečjem (več kot 1,46, povprečje 1,12), kar jim posledično prinaša večji obseg dodeljene primerne porabe. Na drugi strani ima 10 občin spodnjega dela lestvice (večina mestnih občin), pripadajočo vrednost indeksa pod 0,87. Temu primeren je tudi obseg primerne porabe, ki v povprečju znaša le 442 €/prebivalca in je za 26% manjša od povprečja. Če analiziramo povprečja skupin občin glede na ostale njihove lastnosti, lahko statistično značilno odstopanje zaznamo še pri občinah s površino, ki je večja od povprečne površine na prebivalca (nad 1,8) in jim pripada v povprečju okoli 657 € ali 18% več od povprečja. Takšne so npr. občine Solčava (indeks površine 18,6 in primerna poraba 1.196 e), pa tudi Bovec, Jezersko, idr. Kot vidimo, se slika morebitnih anomalij obstoječega sistema sedaj že bolj izjasni, vendar dodajmo skupni analizi še tretji kazalnik, to je razmerje med primerno porabo in stroški v občinah. Slednje prikaže kako je dodeljena primerna poraba zadostila dejansko izkazanim stroškom po občini. Ugotavljamo, da je v analiziranem obdobju znašala pokritost dejanskih stroškov z obsegom primerne porabe v povprečju 1,09, kar pomeni, da so bile kumulativno gledano občine ustrezno pokrite s sredstvi in so v povprečju pridobile okoli 9% več sredstev kot pa so znašali izkazani odhodki. Razpon med občino z najmanjšo pokritostjo stroškov z primerno porabo in občino z najvišjo stopnjo (pre)kritosti stroškov s kalkulatивно določeno primerno porabo je znašal med 0,50 (Piran), pa vse do 1,75 (Cerklje). Posledično lahko ugotovimo, da je nekaj manjših občin, kot npr. Cirkulane, Cerkvjenjak, Makole, Loški potok, itd, bilo deležnih bistveno večjega obsega primerne porabe kot pa so znašali njihovi izkazani odhodki. Indeks prekritosti se je pri zgoraj navedenih občinah gibal celo nad 1,45, kar pomeni, da so v zadnjih treh letih te občine povprečno pridobile za +45% več sredstev kot so izkazale tekočih odhodkov. Sklepamo lahko, da so občine presežke preusmerjale v investicije, vsekakor pa finančnih problemov niso imele. Po drugi strani je bila slika ravno obratna pri 68 občinah, ki jih najdemo pod povprečjem oz. celo pod vrednostjo kazalnika pokritosti 1,00, kar pomeni, da kalkulatивно določen obseg pripadajočih sredstev ni pokrival izkazanih stroškov. V tem delu lestvice najdemo vse mestne občine (pokritost med 0,61 ter 0,89), v splošnem pa je zgolj okoli 41% občin z dodeljeno primerno porabo bolj ali manj natančno pokrivalo izkazane stroške, kar kaže na določene odklone v ustreznosti sistema financiranja.

Analiza strukture izkazanih stroškov. Pred podajanjem sklepnih ugotovitev in ocene skladnosti aktualnega sistema financiranja slovenskih občin z osnovnimi smernicami in načeli financiranja lokalne samouprave, si bomo ogledali še analizo strukture izkazanih stroškov, ki je poleg analize agregatnih kazalcev izrednega pomena pri razumevanju problematike področja. Od leta 2006 spremljamo odhodke občin po t.i. programski klasifikaciji, ki program občinskega proračuna deli na 21 glavnih področij. Analiza pokaže, da so občine v opazovanem obdobju, od zgoraj navedenih 527 € povprečno izkazanih tekočih odhodkov na prebivalca, preko 80% porabile v okviru zgolj sedmih največjih programskih skupin, pri čemer so največ, slabo tretjino, porabile v okviru skupine PK19 (izobraževanje), in sicer v povprečju 157 €, sledila je skupina PK6 (lokalna samouprava) s 16,6% oz. 87 € na prebivalca, pa skupina PK13 (promet) s povprečno 60 €, skupina PK18 (družbene dejavnosti) z 8,9% in 47 € na prebivalca, skupina PK20 (socialno varstvo) s 6,3% in 33 €, skupina PK16 (prostor in komunala) s 5% in 26 € ter skupina PK01 (politični sistem) s 3,9% oz. 21 € povprečne porabe v občini na prebivalca. Ostalih 15 programskih skupin je skupaj zavzemalo manj kot 20%, posamezno pa celo manj kot 3% celotnih tekočih odhodkov občin. Za razliko od agregatnih vrednosti, podrobnejša analiza stroškov po strukturi kaže na veliko nehomogenost občin, kar pomeni, da znotraj razpona +-25% od povprečnih vrednosti ne zmoremo najti večine opazovanih enot, kljub temu pa lahko večjo stopnjo homogenosti najdemo v okviru nekaterih največjih programskih skupin, kot npr. izobraževanje (89% homogenost), lokalna samouprava (63%), socialno varstvo (59%), deloma pa še pri prometu (49% stopnja homogenosti). Velika neenakost povprečnih stroškov po občinah vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine, saj stroški na enoto ne bi smeli premočno odstopati od določene vrednosti. Poleg tega smo, podobno kot v okviru agregatne analize, opazili, da je pri določenih skupinah občin zaznati znatne statistične odklone od povprečja. Kot smo zaznali že v okviru agregatne analize, mestne občine izkazujejo v povprečju za +13% višje celotne stroške od povprečja, pri čemer pa najbolj izstopajo stroški družbenih dejavnosti, PK18, ki so kar +70% nad povprečjem in stroški v okviru področja PK16 (prostorske, stanovanjske in komunalne zadeve), ki so 50% nad povprečjem. Manjši odklon navzgor kažejo še stroški lokalna samouprava in prometa, +9%, zanimivo pa je, da stroški političnega sistema, kažejo odklon pod povprečje do -50%. Kot izhaja iz agregatne analize, kumulativno višje povprečne stroške izkazujejo še skupina občin z veliko površino (+13%), čeprav te občine finančno niso tako šibke, saj po drugi strani pridobijo za +18% več prihodkov iz primerne porabe kot ostale občine. V okviru strukturne analize stroškov te občine izkazujejo višje stroške na področju politični sistem, za +27% nad povprečjem, pri področju lokalna samouprava, +21% in socialnega varstva, +12%. Skupina občin, za katero lahko rečemo, da statistično še značilno odstopa od povprečja je tudi skupina z visokim deležem starejših, ki v agregatno v povprečju izkazuje za +9% višje stroške, pri čemer po strukturi analizi najbolj izstopajo stroški družbenih dejavnosti, +14%, stroški delovanja sistema, nakaj višji pa so tudi stroški na področju urejanja prostora, stanovanjskih zadev, komunale ter socialnega varstva (povprečno +9%). Pri ostalih skupinah občin ne zmoremo najti statistično značilnih odstopanj na agregatni ravni, če pa razmišljamo o skupinah občin, ki so »najbolje« prilagojene povprečnemu stroškovniku, pa so to tako na agregatni ravni, kot po strukturi analizi občine z večjim deležem cest in mladih.

Sintezne ugotovitve in sklepi. Glede na pridobljene rezultate analiz sistema financiranja slovenskih občin in glede na medsebojno navzkrižno sintezo rezultatov, lahko podamo nekaj ključnih ugotovitev in sklepov skladnosti aktualnega sistema. Kot prvo ugotavljamo, da so bile agregatno gledano, v opazovanem obdobju, slovenske občine finančno ustrezno podprte glede na njihove izkazane potrebe, saj so bili povprečni stroški na prebivalca povprečno za okoli 9% nižji od pripadajočih virov iz naslova zakonsko določene primerne porabe. Tudi delež občin, ki so se po agregatnih kazalcih gibale znotraj razpona $\pm 25\%$ od povprečja je bil večinoma visok, po kazalniku izkazanih stroškov 83%, pri kazalniku primerne porabe pa celo 93%. Kljub navidez skladnemu razmerju med izkazanimi potrebami in pripadajočimi viri, pa večje anomalije sistema zaznamo skozi podrobnejšo analizo posameznih izbranih skupin občin, predvsem pa skozi strukturno analizo sistema financiranja. Prvi signal, ki napotuje na možne anomalije sistema in ga lahko zaznamo že na agregatni ravni, je sorazmerno velik razpon med najnižjo in najvišjo vrednostjo posameznih opazovanih kategorij. Tako razpon med najnižjo in najvišjo vrednostjo izkazanih povprečnih stroškov po občinah znaša med 319 € pa vse do 1.167 € na prebivalca (povprečje 527 €), pri obsegu pripadajoče primerne porabe pa med 416 € pa vse do 1.196 € (povprečno 558 €). Pri indeksu pokritosti virov s stroški razpon znaša med 0,50 do 1,75 (povprečje 1,09). Kljub temu, da je občin, ki se uvrščajo v takšne »mejne« kategorije manj kot 15%, pa se zaradi zaznanega učinka medsebojnega navzkrižnega vplivanja in posledično multipliciranja problematičnih vidikov sistema, ko npr. nekaterim občinam z visokimi povprečnimi stroški pripada istočasno tudi relativno nizek obseg primerne porabe, vzdržnost celotnega sistema financiranja bistveno poslabša. Slednje se še posebej jasno pokaže v primeru, da opravimo analizo zgoraj navedenih kazalcev po nekaterih izbranih skupinah občin, glede na njihove izstopajoče lastnosti, npr. po mestnih občinah, občinah z veliko površino, ipd. V nadaljevanju tovrstna analiza kaže, da je dejansko prihajalo do znatnih medsebojnih razlik med posameznimi skupinami občin. Tako so imele npr. mestne občine izkazane za povprečno $+13\%$ višje stroške ob povprečno -26% nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Slednje posledično poslabšuje kumulativni položaj mestnih občin, ki pa ga zgolj z opazovanjem celote ne opazimo. Podobni navzkrižno multiplicirani odkloni so bili opazni še pri skupini občin z relativno veliko površino, vendar v nekoliko drugačni smeri, saj so slednje ob sicer $+13\%$ višjih izkazanih stroških, pridobile povprečno za okoli $+18\%$ več sredstev iz naslova primerne porabe. Pri ostalih opazovanih skupinah so bili opaženi navzkrižno multiplicirani odkloni manjši a kljub temu ne zanemarljivi (npr. v skupini občin z relativno visokim deležem starejših v skupni populaciji), še posebej če jih povežemo z analizo strukture izkazanih stroškov. Slednja nam pokaže, da so občine preko 80% stroškov ustvarile znotraj zgolj sedmih programskih skupin, pri čemer izstopajo izobraževanje, delovanja sistema, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanja prostora in komunalne zadeve. Za razliko od predhodnih kazalcev strukturna analiza kaže na večjo nehomogenost, kar vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine. Poleg tega strukturna analiza potrdi znatne statistične odklone od povprečja, kot smo jih zaznali že v okviru agregatne analize. V tem okviru ponovno odstopajo mestne občine, ki izkazujejo precej višje stroške na področju družbenih dejavnosti, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa še v okviru lokalne samouprave in prometa. Poleg tega višje povprečne stroške izkazuje še skupina občin z veliko površino na področju delovanja

sistema in socialnega varstva. Skupina občin, za katero lahko rečemo, da statistično še značilno odstopa od povprečja je tudi skupina z visokim deležem starejših, kjer izstopajo stroški družbenih dejavnosti, delovanja sistema ter socialnega varstva, pri ostalih skupinah občin pa nismo našli statistično značilnih odstopanj na agregatni ravni. Za konec velja omeniti še ugotovitve analize sprememb opazovanih kategorij skozi opazovano obdobje, ki pokaže, da so izkazani stroški v zadnjem triletnem obdobju v povprečju porastli za +25,9%, medtem ko je obseg dodeljene primerne porabe po občini v povprečju porastel za +15,3%, in je torej za dobrih deset odstotnih točk zaostajal za povečevanjem občinske porabe. Vse navedeno kaže, da obstoječi sistem financiranja občin, sicer na agregatni ravni ne kaže pretirane neskladnosti z osnovnimi načeli in teorijo fiskalnega decentralizma, kljub temu pa podrobnejša analiza pokaže na določene razjede znotraj sistema, ki dolgoročno niso vzdržne in kličejo po določenih korekcijah, predvsem na področju nekaterih izbranih skupin občin, ponderjev korigiranih kriterijev v okviru formule za izračun primerne porabe ter večji enotnosti stroškovne strukture.

Mednarodna primerjava sistemov financiranja lokalnih skupnosti v državah članicah EU

Evropske države že od začetka procesa njihove integracije spremlja potreba po poenotenju in konvergenci pravnih, ekonomskih in družbenih vidikov življenja. Raznolikost, ki je sicer želena na področju specifičnih dejavnosti (npr. kulture, jezika, ipd), pa nima veliko zagovornikov ko gre za ekonomske koristi združevanja ter poenotenja tržnih in administrativnih funkcij držav. V literaturi s področja fiskalne decentralizacije tako ne obstaja nek skupen konsenz kako poenotiti sicer medsebojno različne sisteme fiskalne decentraliziranosti držav. Navkljub trenutno še nedoseženemu konsenzu glede poenotenja na evropski ravni, pa se s tem vprašanjem že dalj časa ukvarjajo države na nižjih ravneh upravljanja (regije, dežele, pokrajine, občine). Prvi korak je bil v preteklosti že storjen, in sicer s sprejetjem Evropske listine o lokalni samoupravi /MELLS/. Države članice Sveta Evrope so se s podpisom zavezale, da bodo pri svoji zakonodajni ureditvi nižjih ravni upravljanja upoštevale, v listini opredeljene smernice oz. načela Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/, kot npr:

- 'načelo ustreznosti', ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi prosto razpolaga v okviru svojih pooblastil;
- 'načelo sorazmernosti', ki zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon;
- 'načelo samofinanciranja', ki zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same;
- po 'načelu prožnosti' morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog;
- po 'načelu izravnave' mora država ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi pri financiranju lokalnih zadev;
- 'načelo sodelovanja' zahteva, da lokalne skupnosti na primeren način sodelujejo pri načinu dodeljevanja prerazporejenih finančnih virov;
- 'načelo samostojnosti', ki zahteva, da naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov;
- 'načelo zadolževanja', ki zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

Evropska listina lokalne samouprave /MELLS/ velja za trenutno edini multilateralni pravni instrument, ki evropske države na podlagi opredeljenih smernic razvoja nižjih

ravni upravljanja napotuje v skupno smer vzpostavitve učinkovitega sistema fiskalne decentraliziranosti. To pomeni, da naj bi bili sistemi nižjih ravni upravljanja oblikovani v smeri doseganja kar najvišje skladnosti s temeljnimi načeli listine, kar načeloma pomeni tudi večjo učinkovitost delovanja lokalne samouprave. Slednje potrjujejo tudi nekatere ugotovitve avtorjev kot so De Mello in Barenstein (2001) ter Tanzi et al (2008). Raziskave se dotikajo optimalne vertikalne in horizontalne strukture ter ustrezne stopnje fiskalne avtonomije, prav tako pa dajejo poudarek tudi preučitvi korelacije med prihodki in stroški za izvajanje nalog, ki so v pristojnosti nižjih ravni upravljanja. Cilj je znan, in sicer kako zagotoviti kar največjo učinkovitost porabljenih sredstev ob danih prihodkih s katerimi nižje ravni upravljanja prosto razpolagajo, pri tem pa ohraniti ustrezno stopnjo avtonomije. Vsaka država ima sicer oblikovan bolj ali manj lasten sistem financiranja nižjih ravni upravljanja, ki gre ponekod v smeri večje decentraliziranosti, spet drugje v smeri večje centraliziranosti. Že hiter pregled sistemov pokaže, da obstaja znotraj teh držav izredna raznolikost, tako v okviru same strukture lokalne samouprave in z njo povezanih pristojnosti kot v okviru razdelitve fiskalne moči in avtonomije financiranja med centralnim (državnim) nivojem upravljanja in nižjimi nivoji upravljanja. Prav zaradi takšne raznolikosti njihova neposredna primerjava predstavlja velik izziv. V nadaljevanju bomo tako izbrali nekaj indikatorjev, ki po naši oceni najbolje prikazujejo stopnjo decentraliziranosti posamezne države in nam dajejo možnost medsebojnih primerjav, istočasno pa nakazujejo na večjo ali manjšo skladnost posameznih sistemov z že omenjenimi smernicami Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/. Indikatorji, ki smo jih izbrali so naslednji:

- delež, ki ga obsegajo lokalne finance v celotnih javnih financah;
- delež, ki ga obsegajo lokalne finance v razmerju do BDP posamezne države;
- struktura odhodkov lokalnih skupnosti glede na njim dodeljene naloge;
- razmerje med prihodki in odhodki lokalnih financ kot pokazatelj skladnosti finančnih virov s pristojnostmi lokalnih skupnosti.

V tem okviru smo postavili tudi dve krajši delovni hipotezi, in sicer; H1: večje število nivojev nižjih ravni upravljanja v posamezni državi načeloma pomeni tudi večji delež lokalnih finančnih virov v celotnih javnih financah in glede na BDP države in H2: čeprav so si pristojnosti lokalne samouprave v državah po svoji strukturi podobne, pa med njimi vendarle obstaja velika raznolikost glede obsega sredstev, ki jih le-te namenjajo za izvajanje posameznih pristojnosti.

1 Pregled teoretičnih izhodišč in primerjav sistemov fiskalne decentralizacije

V literaturi obstaja splošna opredelitev pojma fiskalne decentralizacije in sicer, da le-ta predstavlja prenos pristojnosti, odgovornosti in finančnih virov iz centralne (državne) ravni na nižje ravni upravljanja. Njen prvotni namen je vzpostaviti učinkovito financiranje lokalnih skupnosti, izvajanje pristojnosti decentraliziranih enot ter delovanje v smeri zadovoljitve potreb lokalnih prebivalcev. Takšno, tradicionalno oziroma prvo generacijo pojmovanja fiskalne decentralizacije najdemo pri avtorjih kot so npr. Tiebout (1956), Musgrave (1959), Buchanan (1965) in Oates (1972). Ob upoštevanju takrat veljavne teorije javnih financ naj bi vzpostavljena decentralizirana

oblast podala rešitev za problem zmožnosti učinkovitega razporejanja pristojnosti, odgovornosti in finančnih virov iz centralne na nižje ravni upravljanja. Predpostavljalo se je, da lahko nižje ravni upravljanja v posamezni državi učinkovito delujejo le takrat, ko imajo v rokah ustrezne pristojnosti ter hkrati zagotovljene zadostne finančne vire in dostop do finančnih virov s katerimi lahko prosto razpolagajo (Boex, 2009, 8). Prve temelje pojmovanja fiskalne decentralizacije je postavil že Tiebout (1956) s t. i. Tieboutovim modelom fiskalne decentralizacije. V svoji razpravi pravi, da bodo ob veliki mobilnosti, posamezniki za svoje bivanje izbrali tisto okolje, ki se bo glede na davke in ponudbo javnih dobrin kar najboljše prilagalo njihovim osebnim potrebam. Po drugi strani pa pri morebitnem stvarnem stanju popolne odsotnosti mobilnosti ne moremo sklepati, da decentralizacija ne prinaša neto povečanja skupnih koristi. Nadaljnega raziskovanja področja se je po Tieboutu (1956) lotil Musgrave (Musgrave, 1959) in predstavil tri najpomembnejše funkcije javnih financ in iz njih izpeljane funkcije lokalnih financ, in sicer stabilizacijsko, alokacijsko in prerazdelitveno. Medtem ko je prva funkcija, to je stabilizacijska funkcija, značilna predvsem za centralni nivo pa drugi dve alternirata med centralnim nivojem in nižjimi nivoji upravljanja v posamezni državi glede na primernost izvajanja določenih aktivnosti in dobave javnih dobrin (glej tudi Buti in Sapir, 2006, 3). Naslednja avtorja, ki sta pustila pomemben pečat sta Olson (1969) in Oates (1972). Tako Olson (1969) s predstavljenim principom fiskalne enakovrednosti kot tudi Oates (1972) s korespondenčnim principom, veljata za začetnika teorije načina določitve optimalne stopnje fiskalne decentralizacije. Teorija, kot jo zagovarjata je nekakšen kompromis, saj bi naj bila po eni strani razdrobitev velikega območja na manjše decentralizirane enote koristna zaradi večje bližine potrebam lokalnega prebivalstva.

Kot smo že zapisali se sistemi fiskalne decentralizacije med seboj močno razlikujejo, bodisi zaradi njihovih zgodovinskih, geografskih ali upravno administrativnih ozadij, zato njihova neposredna mednarodna primerjava ni mogoča. Na to je mogoče sklepati zgolj posredno skozi posamezne indikatorje. Najpogosteje uporabljeni indikatorji so tisti, ki jih je uporabil Mednarodni denarni sklad kot npr. prihodki nižjih ravni upravljanja po njihovi strukturi in agregatno kot delež v celotnih prihodkih javnega sektorja ali glede na BDP posamezne države ter odhodki nižjih ravni upravljanja po njihovi strukturi in agregatno kot delež v celotnih odhodkih javnega sektorja ali glede na BDP. Navedenim indikatorjem so sledile tudi študije s področja primerjav sistemov fiskalne decentralizacije, kot na primer avtorjev; Thieben (2003), Darby et al. (2005), Neyapti (2010), Buser (2011). Uporabnost podanih indikatorjev za merjenje fiskalne decentralizacije, kot sta delež prihodkov in odhodkov nižjih ravni upravljanja glede na celotne prihodke oziroma odhodke javnega sektorja v svoji študiji zagovarja tudi Sharma (2004), pri čemer pa navaja tudi omejitve merjenja fiskalne decentralizacije povezane z statistično bazo podatkov IMF za te namene. Tako pridobljeni podatki namreč ne podajo odgovora na nekatera ključna vprašanja v povezavi s preučevanjem fiskalne decentralizacije. Omejitve, ki jih Sharma (2004, 52) povzame po avtorju Byskov (2001) se nanašajo na vprašanje t.i. avtonomnosti odhodkov in prihodkov, s katerimi bi naj nižje ravni upravljanja prosto razpolagale ter na t.i. vertikalno neravnovesje.

Statistična baza podatkov sicer razmeji prihodke in odhodke, ki pripadajo nižjim ravnem upravljanja od celotnih javnih prihodkov, a vendarle ne poda enoličnega odgovora ali so nižje ravni upravljanja resnično popolnoma avtonomne pri prostem razpolaganju s temi viri. Praksa mnogih držav priča, da je v mnogih državah centralna raven tista, ki določi meje nižjim ravnem upravljanja, tako na prihodkovni strani kot na odhodkovni strani. Prav tako pa statistika ne poda odgovora na vprašanje v povezavi z vertikalnim ravnovesjem in sicer v kolikšni meri prejeti finančni transferji tudi dejansko sovpadajo s prvotnim namenom le-teh. Nadaljnjo raziskovanje literature nas je pripeljalo do naslednje ugotovitve in sicer, da so nekateri avtorji (npr. Aristovnik, 2012) naredili mednarodno primerjavo sicer različnih sistemov fiskalne decentralizacije na podlagi izračuna kompleksnega indeksa fiskalne decentralizacije (IFD), ki naj bi nadomeščal preproste neposredne indikatorje po katerih lahko primerjamo različne aspekte delovanja in upravljanja nižjih ravni upravljanja posameznih držav.

2 Primerjava sistemov fiskalne decentralizacije v državah EU-27

V nadaljevanju smo na podlagi zastavljenih ciljev in hipotez v uvodnem delu tega poglavja ter na podlagi teoretičnih spoznanj, izvedli krajšo primerjalno analizo sistemov fiskalne decentralizacije po izbranih kriterijih za države EU-27. Analiza sistemov po državah v prvi fazi zajema analizo števila in sestavo nižjih ravni upravljanja, kar nam služi kot temelj za nadaljnjo interpretacijo dobljenih rezultatov v okviru izvedbe mednarodne primerjave sistemov fiskalne decentralizacije na podlagi izbranih indikatorjev in testiranje postavljenih hipotez. Tabela 1 v nadaljevanju tako prikazuje število nivojev nižjih ravni upravljanja v državah, ki so sicer polnopravne članice Evropske unije in hkrati podpisnice MELLIS (t.i. EU-27) ter so predmet medsebojne primerjave sistemov fiskalne decentralizacije. Kot lahko vidimo so razlike v številu nivojev lokalne samouprave med državami EU-27 precejšnje, kar je med drugim tudi posledica njihovih različnih zgodovinskih, geografskih in kulturnih ozadij. Iz tega v nadaljevanju sledijo tudi precej različno porazdeljene pristojnosti lokalnih oblasti po državah in seveda tudi njihov način ter obseg financiranja. Kot je razvidno iz Tabele 1 v nadaljevanju, ima sedem držav vse tri nižje ravni upravljanja, pri čemer se slednje najpogosteje imenujejo 'regije' ali pa 'dežele'. Stopnja avtonomnosti med njimi je precej različna. Največ avtonomije je prisotne v razdelitvi V. Britanije na tri regije – Škotsko, Wales in Severno Irsko, precej samostojnosti pa imajo tudi Nemške 'zvezne dežele'. Enajst držav ima dve nižji ravni upravljanja, devet pa zgolj eno raven, ki jo najpogosteje imenujemo 'občina'. Slednjih je v EU-27 skupno blizu 90.000. Velikost občin je po državah precej različna, pri čemer države kot so Češka, Slovaška in Francija izkazujejo najnižjo število prebivalcev na posamezno občino (manj kot 2.000) ter države kot so Danska, Grčija, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija višjo število glede na skupno povprečje (več kot 20.000). Ekstremno vrednost pri opazovani kategoriji dosega prav V. Britanija, ki je imela v letu 2010 več kot 152.000 prebivalcev na občino.

Tabela 1: Število nižjih ravni upravljanja (lokalne samouprave - LS) v EU-27 (za leto 2010)

		št. prebivalcev (v 000)	Površina (v km ²)	prva raven LS	druga raven LS	tretja raven LS
Države z eno ravnijo lokalne samouprave						
Bolgarija	BOL	1.747	111.002	264 občin	-	-
Ciper	CIP	804	5.695	378 občin	-	-
Estonija	EST	1.34	45.227	226 občin	-	-
Irska	IRS	4.476	69.797	114 občin	-	-
Latvija	LAT	2.239	64.589	119 občin	-	-
Litva	LIT	3.287	65.3	60 občin	-	-
Luksemburg	LUK	507	2.586	105 občin	-	-
Malta	MAL	414	316	68 občin	-	-
Slovenija	SLO	2.042	20.273	210 občin	-	-
Države z dvema ravnema lokalne samouprave						
Avstrija	AVS	8..37	83.871	2.357 občin	9 zveznih dežel	-
Finska	FIN	5.363	338.145	342 občin	2 regiji	-
Portugalska	POR	10.636	92.152	308 občin	2 regiji	-
Češka Republika	CES	10.538	78.868	6.250 občin	14 regij	-
Danska	DAN	5.546	43.098	98 občin	5 regij	-
Grčija	GRC	11.305	131.957	325 občin	13 regij	-
Madžarska	MAD	10	93.029	3.177 občin	19 okrožij	-
Nizozemska	NIZ	16.611	41.528	430 občin	12 provinc	-
Romunija	ROM	21.431	2.385.391	3180 občin	41 okrožij	-
Slovaška	SL	5.43	49.034	2.928 občin	8 regij	-
Švedska	SVE	9.378	449.964	290 občin	20 okrožij	-
Države s tremi ravnmi lokalne samouprave						
Belgija	BEL	10.883	30.528	589 občin	10 provinc	6 regij
Francija	FRA	64.812	632.834	36.682 občin	100 okrožij	26 regij
Nemčija	NEM	81.744	357.027	12.104 občin	301 okrožij	16 zveznih dežel
Italija	ITA	60.468	301.336	8.094 občin	110 provinc	20 regij
Poljska	POL	38.191	312.685	2.479 občin	379 okrožij	16 regij
Španija Velika	SPA	46.073	505.997	8.116 občin	52 provinc	17 regije
Britanija	VBR	62.195	243.82	406 občin	28 okrožij	3 regije
Skupaj EU-27		501.636	4.409.047	89.699 občin	1,125	104

Vir: Dexia 2011, 6.

V nadaljevanju smo se ukvarjali z analizo lokalnih prihodkov oz. lokalnimi finančnimi viri, predvsem preko indikatorja deleža lokalnih financ v celotnih javnih financah in v BDP, ter na tej podlagi analizirali delež decentralizacije v državah EU-27 v kontekstu preveritve prve delovne hipoteze (H1).

Tabela 2: Delež lokalnih financ v celotnih javnih financah in v razmerju do BDP države za EU-27

		Delež lokalnih financ v celotnih javnih financah v %					Delež lokalnih financ v razmerju do BDP v %				
		1995	2007	2010	Spr. 95-07	Spr.07-10	1995	2007	2010	Spr.95-07	Spr.97-10
Belgija	BEL	34,9	37,9	38,5	3,0	0,6	16,6	18,2	18,8	1,6	0,6
Bolgarija	BOL	22,4	16,1	19,8	-6,3	3,6	8,4	6,6	6,9	-1,8	0,3
Češka	CES	30,3	27,5	29,0	-2,8	1,5	12,2	11,1	11,4	-1,1	0,3
Danska	DAN	57,8	57,2	66,3	-0,6	9,1	32,6	31,8	36,8	-0,8	5,0
Nemčija	NEM	36,8	39,1	38,8	2,3	-0,4	16,7	17,1	16,9	0,4	-0,2
Estonija	EST	24,8	24,7	25,2	0,0	0,5	10,5	9,0	10,3	-1,5	1,3
Irska	IRS	33,2	19,1	19,2	-14,1	0,1	12,9	7,0	6,8	-5,9	-0,2
Grčija	GRC	5,2	6,1	6,6	1,0	0,5	1,9	2,5	2,6	0,6	0,1
Španija	SPA	37,6	46,5	49,0	8,8	2,6	14,0	19,1	17,8	5,1	-1,3
Francija	FRA	18,8	21,0	23,2	2,2	2,2	9,2	10,5	11,5	1,3	1,0
Italija	ITA	28,3	32,2	32,5	3,8	0,4	12,7	14,8	14,9	2,1	0,1
Latvija	LAT	19,7	29,2	31,3	9,5	2,1	7,3	10,4	11,3	3,1	0,9
Litva	LIT	24,3	23,8	33,7	-0,5	9,9	8,0	8,0	11,4	0,0	3,4
Madžarska	MAD	28,2	25,7	25,9	-2,6	0,2	13,3	11,7	11,7	-1,6	0,0
Nizozemska	NIZ	48,3	33,5	35,3	-14,8	1,8	22,8	15,2	16,3	-7,6	1,1
Avstrija	AVS	34,1	31,5	31,6	-2,6	0,1	17,2	15,0	15,2	-2,2	0,2
Poljska	POL	23,1	33,0	36,3	9,9	3,3	10,0	13,3	13,6	3,3	0,3
Portugalska	POR	13,4	15,6	15,1	2,1	-0,4	4,9	6,4	6,3	1,5	-0,1
Romunija	ROM	13,1	26,9	28,5	13,8	1,6	4,2	9,5	9,7	5,3	0,2
Slovenija	SLO	17,7	19,6	22,1	1,8	2,5	7,8	8,3	9,8	0,5	1,5
Slovaška	SL	6,9	18,5	17,0	11,7	-1,5	3,1	6,0	5,5	2,9	-0,5
Finska	FIN	36,1	35,3	41,7	-0,8	6,4	20,0	18,6	21,9	-1,4	3,3
Švedska	SVE	42,2	43,9	48,0	1,7	4,2	24,3	23,9	25,3	-0,4	1,4
V. Britanija	VBR	28,9	30,2	34,2	1,2	4,1	11,0	12,4	13,8	1,4	1,4
EU 27 ⁵			26,4	28,4				11,6	12,4		

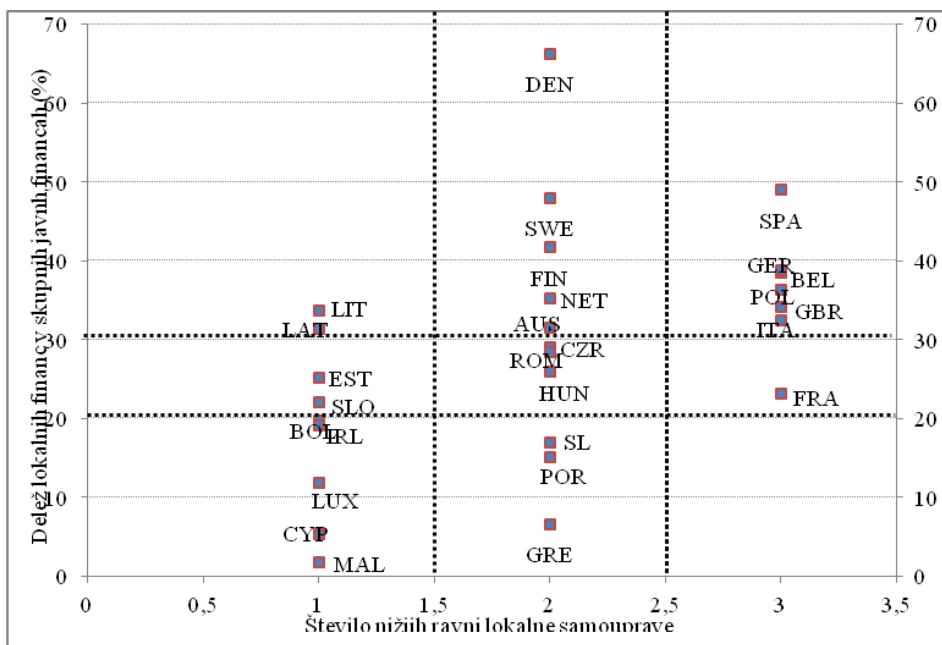
Vir: EC 2012, lastna kalkulacija

Za izvrševanje z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določenih nalog potrebuje tako država kot tudi nižji nivo ustrezna finančna sredstva. V praksi držav se sam obseg finančnih sredstev za potrebe izvajanja nalog precej razlikuje, tako po obsegu kot po strukturi, kar posledično pomeni precejšnjo raznolikost sistemov fiskalne decentralizacije. Kolikšen delež finančnih sredstev so namenile države za financiranje izvajanja nalog nižjih ravni v celotnih javnih prihodkih ter glede na BDP ter kolikšna je

⁵ Povprečje za EU-27 je izračunano kot navadno povprečje (kot razmerje med opazovano kategorijo in številom vseh v analizo vključenih držav – EU-27).

sprememba pri obeh indikatorjih je razvidno iz Tabele 2 in iz Slike 1⁶. Iz Tabele 2 lahko razberemo, da se je delež lokalnih financ v javnih financah v obdobju med 1995 in 2010 povečal pri 20 državah. Z namenom preveritve postavljene hipoteze H1, ki pravi, da večje število nižjih ravni upravljanja v posamezni državi pomeni tudi večji delež sredstev namenjenih lokalnim oblastem, smo medsebojno primerjali število nivojev lokalne samouprave in delež lokalnih financ v skupnih javnih financah (Slika 1), kjer na vertikalni osi prikazujemo delež lokalnih financ v skupnih javnih financah, na horizontalni osi pa število nižjih ravni po posameznih državah v skupini držav EU-27.

Slika 1: Lokalne finance v javnih financah (kot %) in število nižjih ravni upravljanja za EU-27



Vir: Eurostat 2013, lastna kalkulacija

V okviru analize smo države razdelili v tri skupine, in sicer na države, ki so po kriteriju obsega lokalnih financ v javnih financah močno decentralizirane, kar pomeni, da centralna raven namenja nižjim ravnam upravljanja več kot tretjino prihodkov, nato sledijo države s srednjo stopnjo decentralizacije, kamor smo umestili tiste države, ki imajo vrednost indikatorja na vertikalni osi med 20% in 30%, medtem ko smo države z vrednostjo indikatorja pod 20 % opredelili kot tiste, ki imajo nizko raven decentralizacije v primerjavi s skupino in povprečjem analiziranih držav. Nadalje bomo

⁶ V Tabeli 2 prihodki nižjih ravni upravljanja zajemajo vse lastne prihodke (t.i. fiskalne prihodke, ki zajemajo davke, prispevke in takse) ter finančne transferje ali dohodkovne izravnave. Kot navaja EC (2012, 176) številni avtorji pri sorodnih raziskavah upoštevajo le lastne prihodke nižjih ravni upravljanja brez finančnih transferjev, zato lahko med podatki predstavljenimi v okviru tega poglavja prispevka in nekaterimi drugimi analizami prihaja do razlik.

preverili, koliko nižjih ravni upravljanja imajo države v povprečju v vsaki posamezni skupini. Na tej podlagi bomo tako bodisi potrdili bodisi ovrgli H1. Izmed vseh držav EU-27 skupno 13 držav uvrščamo v skupino močno decentraliziranih. Največ sredstev so v letu 2010 za lokalno samoupravo namenile države kot so Danska (66% javnih financ oz. 37% BDP), Španija (49% javnih financ oz. 18% BDP). Švedska (48% javnih financ oz. 25% BDP), Finska (41% javnih financ oz. 22% BDP). Sledijo jim države kot so Nemčija, Belgija, Poljska, Nizozemska, itd. Po drugi strani države, ki so izmed vseh najmanj decentralizirane, npr. Malta, Ciper in Grčija, namenjajo nižjim ravnam upravljanja manj kot 10 % vseh javnih prihodkov. V skupino držav z nizko stopnjo decentralizacije poleg že naštetih uvrščamo še države kot so Bolgarija, Irska, Slovaška, in Portugalska. Preostale države uvrščamo v skupino s srednjo stopnjo decentralizacije. Na Sliki 1 opazimo, da se v zgornjem desnem kvadrantu večinoma nahajajo države z več ravnmi upravljanja. Vse te države uvrščamo v skupino močno decentraliziranih držav, vendar ne moremo v celoti trditi, da izključno tri ravni upravljanja pogojujejo močno decentraliziranost z vidika deleža lokalnih financ. Na slednje nas opozarjajo države, kot so Danska, Švedska, Finska, Nizozemska in Avstrija, ki imajo zgolj dve ravni upravljanja, vendar kljub temu spadajo med močno decentralizirane države. Po drugi strani pa lahko trdimo, da večina držav (z izjemo Litve in Latvije), ki imajo zgolj eno nižjo raven decentralizacije, ne presegajo povprečnega deleža lokalnih financ v javnih financah (cca. 30%). Tako v spodnjem levem kvadrantu najdemo skupno 5 od 9 držav, ki imajo zgolj eno nižjo raven upravljanja, pri čemer le-te uvrščamo v skupino držav z nizko stopnjo decentralizacije. Na tej podlagi lahko delno potrdimo prvo delovno hipotezo. Hipoteza tako sicer velja v smeri, da večje število nivojev nižjih ravni upravljanja načeloma pomeni tudi večji delež lokalnih finančnih virov v celotnih javnih financah, medtem ko hipoteza v obratni smeri v celoti ne vzdrži preverjanja po izbranem kriteriju, saj ne moremo potrditi, da države z zgolj eno nižjo ravno upravljanja praviloma izkazujejo tudi nizko stopnjo decentralizacije. Od tega pravila namreč odstopajo države kot so Litva, Latvija, Estonija in Slovenija, ki sicer imajo eno nižjo raven upravljanja, a jih po drugi strani uvrščamo v skupino srednje oziroma močno decentraliziranih držav.

Glede na ugotovitve bi lahko sklepali, da na stopnjo decentralizacije vplivajo še kateri drugi dejavniki, kot je na primer velikost države, ki je po naši oceni v tesni povezavi s številom nivojev decentraliziranosti, vendar te predpostavke v okviru tega prispevka ne preverjamo.

V nadaljevanju smo pozornost namenili še odhodkom. V tem okviru smo države primerjali po strukturi odhodkov ter ugotavljali ali imajo države podobne deleže odhodkov v strukturi vseh odhodkov ali pa prihaja med njimi do pomembnejših razlik, kljub dejstvu, da so področja pristojnosti decentraliziranih ravni države po državah bolj ali manj poenotena. Gre za izvajanje pristojnosti lokalnih skupnosti na področjih kot so npr. izobraževanje, socialna varnost, osnovno zdravstvo, administrativne zadeve oziroma stroški upravljanja in delovanja lokalnih skupnosti, stroški urejanja prostora, varnosti, itd. Na tej podlagi smo preverjali uvodoma postavljeno hipotezo (H2), ki pravi, da čeprav so si pristojnosti lokalne samouprave v analiziranih državah po svoji strukturi podobne, med njimi vendarle obstaja raznolikost glede obsega sredstev, ki jih le-te namenjajo za izvajanje posameznih pristojnosti. Podatki o tem, kolikšen delež

odhodkov so lokalne skupnosti namenile izvajanju posameznih pristojnosti prikazuje Tabela 3. Pri opredelitvi področij smo se omejili zgolj na tista področja, ki jih kot takšna podaja tudi EU klasifikacija COFOG. Klasifikacija COFG je klasifikacija javnofinančnih izdatkov oziroma funkcij države, ki loči v grobem 10 področij oz. funkcij za katere se porabljajo javna sredstva. Pri tem smo za z namenom bolj nazornega prikaza izpostavili zgolj tista področja, ki zajemajo večji delež v strukturi odhodkov, saj imajo države v povprečju kar okoli 60 do 70 odstotkov vseh odhodkov skoncentriranih zgolj znotraj štirih področij, in sicer področja izobraževanja (20,5%), sociale (19,5%), administracije in delovanja političnega sistema (15,5%) ter zagotavljanja mreže osnovnega zdravstva (13,3%).

Preostala področja, ki v strukturi vseh odhodkov lokalnih skupnosti ne dosegajo velikih deležev, smo združili v enotno kategorijo z imenom 'ostalo'. V to kategorijo sodijo še naloge in pristojnosti s področja vzdrževanja javnega reda in miru, stanovanjske zadeve, urejanje komunalnih zadev, načrtovanje prostora, varstvo okolja ter obramba in zaščita pred naravnimi nesrečami.

Ena izmed glavnih področij, za katerega lokalne skupnosti porabijo največ sredstev je področje izobraževanja, pri čemer izvajanje le-tega predstavlja v povprečju približno petino odhodkov. Drugo pomembno področje pristojnosti lokalnih oblasti je socialna varnost, ki je močno poudarjena pri Danski, saj predstavlja kar 55% vseh lokalnih odhodkov. Sledijo ji države kot so Velika Britanija, Švedska, Finska, Nemčija in Avstrija, ki izkazujejo višjo vrednost odhodkov glede na povprečje. Na podlagi primerjave držav z vidika odhodkov, lahko potrdimo uvodoma postavljeno hipotezo, saj se deleži posameznih vrst odhodkov lokalnih oblasti za izvajanje nalog med seboj precej razlikujejo, kljub temu, da je njihova struktura po klasifikaciji poenotena.

Tabela 3: Odhodki nižjih ravni upravljanja držav EU-27 v letu 2010 glede na pristojnosti

	Izobraževanje	Sociala	Administracija	Zdravstvo	Ostalo
Estonija	39,4%	8,1%	8,2%	16,2%	28,2%
Slovaška	38,8%	6,8%	15,5%	0,3%	38,5%
Latvija	36,9%	9,8%	8,9%	8,7%	35,8%
Slovenija	35,1%	9,8%	9,8%	10,3%	35,0%
Litva	34,4%	11,9%	5,3%	20,0%	28,5%
Velika Britanija	32,8%	29,9%	5,7%	0,0%	31,6%
Bolgarija	32,8%	7,2%	10,4%	9,0%	40,7%
	Izobraževanje	Sociala	Administracija	Zdravstvo	Ostalo

Belgija	31,9%	19,2%	17,2%	1,0%	30,7%
Madžarska	29,3%	12,5%	17,4%	14,9%	25,8%
Češka	29,1%	11,0%	12,4%	2,0%	45,4%
Nizozemska	28,3%	15,2%	7,9%	1,6%	47,0%
Poljska	26,2%	12,4%	9,5%	14,6%	37,4%
Irska	22,7%	12,9%	3,3%	0,0%	61,1%
Nemčija	21,5%	24,1%	23,3%	2,4%	28,6%
Romunija	21,3%	17,1%	11,8%	8,4%	41,4%
Švedska	21,2%	26,5%	11,1%	27,3%	14,1%
EU-27 povprečno	20,5%	19,5%	15,5%	13,3%	31,1%
Španija	19,2%	7,1%	18,3%	25,1%	30,3%
Finska	18,7%	24,8%	14,4%	29,4%	12,6%
Avstrija	18,5%	19,6%	0,2	22,4%	24,2%
Luksemburg	17,0%	6,2%	25,1%	0,3%	51,4%
Francija	15,3%	17,7%	17,0%	0,7%	49,3%
Danska	10,7%	55,2%	4,0%	22,4%	7,8%
Portugalska	10,5%	6,3%	29,6%	4,9%	48,7%
Italija	7,6%	5,2%	13,7%	46,6%	27,0%
Grčija	1,5%	12,1%	45,3%	0,0%	41,1%
Ciper	0,0%	0,0%	43,4%	0,0%	56,6%
Malta	0,0%	0,0%	52,3%	0,0%	47,8%

Vir: Eurostat, 2013, lastna klakulacija.

Skladnost virov s pristojnostmi nižjih ravni upravljanja. Mednarodno primerjavo sistemov smo v zadnjem delu dopolnili še z analizo skladnosti sistemov fiskalne decentralizacije z enim izmed temeljnih načel MELLs in sicer načelom skladnosti virov z dodeljenimi jim pristojnostmi. V Tabeli 4 je tako prikazano kakšno stopnjo pokritosti lokalnih odhodkov s prihodki za namene izvajanje nalog in pristojnosti lokalnih skupnosti beležijo posamezne države EU-27. Ob tem nas je zanimalo predvsem to ali slednje s svojimi viri oziroma prihodki uspejo pokriti vse izkazane odhodke, kar bi pomenilo, da v celoti izpolnjujejo eno izmed glavnih načel MELLs, ki pravi, da morajo biti viri oziroma prihodki lokalnih oblasti v skladu z njihovimi pristojnostmi in nalogami. Pokritost odhodkov s prihodki najlažje opazujemo skozi kazalnik razmerja med prihodki lokalnih skupnosti in odhodki, ki so jih lokalne skupnosti izkazale v tekočem obdobju. Gre za razmerje med nominalno vrednostjo prihodkov in odhodkov

(tekočih in investicijskih) nižjih ravni upravljanja. V primeru, da je izračunani kazalnik manjši od 1, pomeni, da lokalne oblasti v posamezni državi ne uspejo v tekočem obračunskem obdobju pokrivati vseh zakonsko predpisanih nalog oz. izvajati pristojnosti brez pomoči centralne (državne) ravni. Manjkajoča sredstva lokalne skupnosti pridobijo iz transferjev države oziroma s prelivanjem sredstev med posameznimi nižjimi ravni upravljanja. Prav tako slednje lahko pomeni tudi to, da se morajo za namene izvajanja svojih pristojnosti lokalne skupnosti zadolževati, s tem pa akumulirajo določen primanjkljaj, ki pa dolgoročno ni vzdržen in pomeni neke vrste erozijo avtonomije lokalne samouprave. Kot je moč razbrati iz tabele, skupen obseg finančnih virov držav EU-27, ki pripada nižjim ravni upravljanja ne pokriva v celoti izkazanih odhodkov (stroškov) nižjih ravni upravljanja. Pokritost odhodkov s prihodki je na kumulativnem nivoju vseh preučevanih držav 95,1 odstotna. V tabeli smo še posebej označili tiste države, ki izkazujejo zadosten obseg finančnih virov glede na obremenitev nižjih ravni upravljanja (Bolgarija, Irska, Ciper, Litva, Luksemburg) oziroma njihove nižje ravni upravljanja v opazovanem letu razpolagajo celo z večjim obsegom finančnih virov glede na odhodke (Estonija, Švedska). Te države umestimo v skupino držav z visoko skladnostjo s preučevanim načelom listine MELLs, t.i. načelom skladnosti virov z nalogami. V drugo skupino držav umestimo tiste države, ki izkazujejo večjo vrednost koeficienta PO od izračunanega povprečja vseh držav EU-27.

Te države so Nizozemska, Češka, Belgija, Italija, Slovenija, Finska, Romunija, Francija, Danska in Velika Britanija. Preostalih 9 držav umestimo v skupino držav z nizko skladnostjo s preučevanim načelom, saj imajo pokritost izkazanih odhodkov nižjih ravni upravljanja glede na obseg finančnih virov s katerim razpolagajo manj kot 95,1 odstotno.

Tabela 4: Skladnost virov z odhodki lokalnih skupnosti (koeficient PO=prihodki /odhodki)

		PRIHODKI V mrd €	ODHODKI v mrd €	KOEFICIENT PO
Belgija	BEL	75,1	78,3	0,959
Bolgarija	BOL	2,5	2,5	1,000
Češka Rep.	CES	17	17,8	0,955
Danska	DAN	87,5	88	0,994
Nemčija	NEM	494,7	523	0,946
Estonija	EST	1,5	1,4	1,071
Irska	IRS	10,7	10,7	1,000
		PRIHODKI V mrd €	ODHODKI v mrd €	KOEFICIENT PO

Grčija	GRC	5,9	6,4	0,922
Španija	SPA	211,7	255	0,830
Francija	FRA	227	228,7	0,993
Italija	ITA	237,1	244,6	0,969
Ciper	CIP	0,4	0,4	1,000
Latvija	LAT	1,9	2	0,950
Litva	LIT	3,1	3,1	1,000
Luksemburg	LUK	2,1	2,1	1,000
Madžarska	MAD	11,5	12,3	0,935
Malta*	MAL	0	0	0,000
Nizozemska	NIZ	96,4	101,2	0,953
Avstrija	AVS	47,7	51,2	0,932
Poljska	POL	48,8	53,1	0,919
Portugalska	POR	11	12,4	0,887
Romunija	ROM	11,8	11,9	0,992
Slovenija	SLO	3,5	3,6	0,972
Slovaška	SL	4,2	4,8	0,875
Finska	FIN	40	40,5	0,988
Švedska	SVE	89	88,5	1,006
Velika Britanija	VBR	237,3	238,3	0,996
EU – 27 skupaj		1.979,40	2.081,80	0,951

Vir: Dexia, 2012, lastni izračuni.

3 Sklep

Temeljni namen tega poglavja je bila izvedba mednarodne primerjave sicer različnih sistemov fiskalne decentralizacije držav EU-27 v povezavi z nekaterimi temeljnimi načeli MELLs, ki države napotuje v poenotenje sistemov fiskalne decentraliziranosti za doseg njihove večje učinkovitosti. Po pregledu obstoječe literature ter do sedaj izvedenih mednarodnih primerjav smo za namen te analize izbrali štiri primerjalne indikatorje ter jih povezali z dvema delovnim hipotezama. Prva hipoteza pravi, da večje število nivojev nižjih ravni upravljanja v posamezni državi posledično pomeni tudi večji delež lokalnih financ v celotnih javnih financah, druga hipoteza pa trdi, da kljub relativni podobnosti strukture pristojnosti lokalnih oblasti po državah, med njimi še zmeraj obstaja velika raznolikost glede obsega sredstev, ki jih le-te namenjajo za izvajanje posameznih pristojnosti. Rezultati analize so pokazali, da znotraj EU-27 še

vedno obstajajo precejšnje razlike, tako glede števila nivojev nižjih ravni upravljanja, kot glede fiskalne moči in avtonomije financiranja. Primerjane države imajo tako od ene (občine) pa vse do treh ravni lokalne samouprave (poleg občin, še pokrajine, regije, zvezne dežele, ipd). Tudi obseg sredstev, ki jih namenjajo lokalnim zadevam je po državah zelo različen. Največ sredstev za lokalne zadeve tako namenja Danska (66% celotnih javnih financ oz. 37% BDP), sledi Španija (49% javnih financ oz. 18% BDP), Švedska (48% javnih financ oz. 25% BDP) itd, medtem ko najmanj sredstev za te zadeve namenjata Ciper in Grčija (manj kot 10 % vseh prihodkov javnega sektorja oz. manj kot 3 % BDP). Kljub temu naše delovne hipoteze, da več ravni lokalne samouprave pomeni tudi višji delež lokalnih financ v celotnih finančnih ne moremo v celoti potrditi. Res je, da večje število nivojev nižjih ravni upravljanja načeloma pomeni tudi večji delež lokalnih finančnih virov v celotnih javnih finančnih, medtem ko hipoteza v obratni smeri v celoti ne vzdrži preverjanja po izbranem kriteriju. V nadaljevanju smo na izbranih državah izvedli še primerjalno analizo odhodkov lokalnih skupnosti v okviru njihovih pristojnosti in nalog. Rezultati kažejo, da kljub precej podobnim pristojnostim in nalogam, ki jih imajo države, obseg sredstev, ki jih namenjajo za posamezna področja, med njimi še zdaleč ni enak ter da obstaja precejšnje odstopanje od povprečnih strukturnih deležev lokalnih odhodkov. Mednarodno primerjavo sistemov fiskalne decentralizacije držav EU-27 smo zaključili še z analizo skladnosti sistemov z enim izmed temeljnih načel MELLIS in sicer načelom skladnosti finančnih virov s pristojnostmi lokalne samouprave. Slednje smo preverjali z indikatorjem pokritosti odhodkov s prihodki oziroma razpoložljivimi finančnimi viri, ki jih imajo lokalne oblasti za izvajanje nalog in pristojnosti, ki so jim bile dodeljene. Izmed vseh, skupno le sedem držav izkazuje zadostno raven lokalnih prihodkov glede na njihove potrebe, v celoti pa države EU-27 razpolagajo s približno 95% sredstev glede na odhodke, kar pomeni, da morajo razliko pridobiti bodisi neposredno preko transferjev iz centralne ravni, preko izravnalnih shem ali preko zadolževanja. Kljub temu, da se zavedamo omejitev, ki jih postavlja primerjalna analiza sistemov fiskalne decentralizacije, v primerjavi s primerjalno analizo s pomočjo indeksa fiskalne decentralizacije pa smo po naši oceni kljub temu pridobili stvaren oris stanja na tem področju, ugotovitve in podatki pa lahko služijo kot relevantna osnova za nadaljnje poglobljeno preučevanje tega področja.

Literatura in viri

Literatura

- Adamovich, I., B. & Hosp, G. (2003) Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lessons from Switzerland?, *Publius*, 33(1), str. 1-21.
- Alam, A. & Sundberg, M., *A Decade of Fiscal Transition* (Washington DC: World bank).
- Ahmad, E., Hewitt, D. & Ruggiero, E. (1997) *Assigning Expenditure Responsibilities* (Washington DC: IMF).
- Aristovnik, A. (2012) *Fiscal Decentralization in Eastern Europe: A Twenty-Year Perspective*, MPRA – Munich personal RePEc Archive Paper No.39216.
- Azfar, O., Kahonen, S., Lanyi, A., Meagher, P. & Rutherford, D. (1999) *Decentralization, Governance and Public Services, The Impact of Institutional Arrangements* (Maryland: IRIS Center, University of Maryland, College Park).
- Barbarič, D. (1995) *Platonova filozofija, Phainomena*, 4(11/12), str. 3-19.
- Bahl, R. (1999) *Implementation Rules for Fiscal Decentralization* (Washington DC: Economic Development Institute, World bank).
- Bird, R. M. & Smart M. (2001) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience* (Toronto: Rotman School of Management, University of Toronto).
- Blaney, R. (2001) *Community Economic Development through Microfinance* Washington DC: World bank).
- Bryson, P. & Gary C. C. *Fiscal Decentralization and Property Tax* (Washington DC: World bank).
- Berić, B. (1981) *Država i pravni sustav* (Zagreb: Centar za stručno usavršavanje i suradnjo s udruženim radom).
- Berce-Bratko, Branka (2001) *Lokalna samouprava – primerjalno* (Ljubljana: Državni zbor RS).
- Boex, J. (2009) *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy*, IDG Working Paper No. 2009-06.
- Bole, V., Jere, Ž. (2005) Prihodki nižjih ravni države, *Lex localis*, 3(4), str. 93-117.
- Bradascchia, N. (2012) *Finančni viri lokalnih oblasti v Republiki Sloveniji (magistrsko delo)* (Maribor: Pravna fakulteta Maribor).
- Brennan, D. & Buchanan, J. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž (2003) *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji – oris stanja, mednarodna primerjava in problematika* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).

- Bucek, Milan (2000), *New Trends in Regional Development and Their Financial Base, The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe* (Washington DC: World bank).
- Buser, W. (2011) The impact of fiscal decentralization on economic performance in high income OECD nations – an institucional approach, *Public choice*, 149, str. 31-48.
- Buti, M. & Sapir, A. (2006) Fiscal Policy in Europe: The Past and Future of EMU Rules from the Perspective of Musgrave and Buchanan, CEPR Discussion Paper No. 5830.
- Byskov, S. (2001) Measuring Levels of Decentralization: The strength and Weaknesses of Government Finance statistics (Washington DC: World bank).
- Černoša, S. (2012) Central European countries and the smooth adjustment hypothesis = Srednjeevropske države in hipoteza gladkega prilagajanja, *Naše gospodarstvo*, 58(5/6), str. 14-22.
- Darby, J., Muscatelli, R. & Graeme, R. (2005) Fiscal Consolidation and Decentralization: A Tale of TwoTiers, *Fiscal Studies*, 26(2), str. 169–195.
- Dautbašić, I. (1980) *Financije i financijsko pravo* (Sarajevo: IGKRO 'Svjetlost', Zavod za učbenike).
- Dworkin, R. (1973) *A Matter of Principle* (Massachusetts: Harvard university press).
- De Mello, L. R. (2000) Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis, *World Development*, 28(2), str. 365-380.
- De Mello, L. R. (2001) *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*, IMF Working paper (Washington DC: IMF).
- Dunn, J. & Wetzel D. (1999) Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects, *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 92, str. 242-250.
- Ebel, R. D. & Yilmaz S. (2012) *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview* (Washington DC: World Bank Institute).
- Fakin, B. & Crombrugge A. (1997) *Fiscal Adjustments in Transition Economies: Social Transfers and Efficiency of Public Spending* (Namur, Belgium & Ministry for Economic Relations and Development, Slovenia).
- Friškovec, F. & Perenič, A. (1979) *Državni ustroj in prvine državnih oblik* (Ljubljana: Univerzum).
- Gabor, P. (2002) *Mastering Decentralization and Public Reforms in Central and Eastern Europe* (Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute).
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan I. (1996) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).
- Grad, F. (1998) *Lokalna demokracija - organizacija in volitve* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).
- Grafenauer, B. (2000) *Lokalna samouprava na Slovenskem; teritorialno - organizacijske strukture* (Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta).
- Grafenauer, B. (1997) O lokalni samoupravi v sistemu državne oblasti in o državnem nadzoru nad lokalno samoupravo, *Zbornik referatov/IV. dnevi slovenske uprave Portorož* (Ljubljana: Visoka upravna šola).
- Grafenauer, B. & Brezovnik, B. (2011) Vzpostavitev in dograjevanje novega sistema lokalne samouprave, v: Virant, G. & Kovač, P. (ur.) *Razvoj slovenske javne uprave 1991 - 2011* (Ljubljana: Uradni list RS), str. 79-96).

- Herman, Z., Horvath, M. T., Gabor, P. & Gabor, U. (2001) *Allocation of Local Government, Functions: Criteria and Conditions* (Budapest: The Fiscal Decentralization initiative for Central and Eastern Europe).
- Högye, M. (2000) *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries* (Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute).
- Horvath, T. M. (ed.) (2000) *Decentralization: Experiments and Reforms* (Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest).
- Jelčić, B. (1981) *Rječnik javnih financija i financijskog prava* (Zagreb: Informator).
- Jelčić, B. (1998) *Financijsko pravo i financijska znanost* (Zagreb: Informator).
- Jovanović, S. (1922) *O državi: Osnovi jedne pravne teorije* (Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona).
- Kimbal, J. D. (1998) *The Transfere of Power, Decentralization in Central and Eastern Europe* (Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute).
- Kušej, G., Pavčnik M. & Perenič A. (1992) *Uvod v pravo* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).
- Lukić, R. D. (1961) *Uvod v pravo* (Beograd: Univerza v Beogradu).
- Lovčević, J. (1975) *Institucije javnih finansija* (Beograd: Novinska ustanova Službeni list SFRJ).
- Malme, H. J. & Youngman M. J. (2001) *The Development of Property Taxation in Economies in Transition, Case study from Central and Eastern Europe* (Washington DC: World Bank).
- Mandić, O. (1959) *Država i pravo*, I. zvezek (Zagreb: Narodne novine).
- Matteucci, N. (1991) *Novoveška država: izrazoslovje in pota* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- McLure, C. (1983) *Tax Assignment in Federal Countries* (Canberra: The Australian National University).
- McKinnon, R., Nechyba, T. (1997) Competition in Federal Systems, in The New Federalism: Can the State be Trusted?, v: Ferejohn, J. & Weingast, B. (eds.) *Can the States Be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press), str. 3-61.
- Modic, H. (1979) *Temeljni pojmi o državi in pravu* (Ljubljana: Ekonomska fakulteta Ljubljana).
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill).
- Musgrave, R., Musgrave, P. (1993) *Javne financije u teoriji i praksi, org. Public Finance in Theory and Practice* (Zagreb: Institut za javne financije).
- Neyapti, B. (2010) Fiscal decentralization and deficits: International evidence, *European Journal of Political Economy*, 26(2), str. 155-166.
- Oates, E. W. (1999) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 32, str.1120-1149.
- Oates, E. W. (1972) *Fiscal federalism* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich).
- Oates, E. W. (2008) On the theory and practice of fiscal decentralization, v: Auerbach, A. J. & Shaviro, D. N. (eds). *Institutional Foundations of Public Finance: Economic and Legal Perspectives* (Harvard: Harvard University Press), str. 165-189.
- Olson, M. (1969) The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government, *The American Economic Review*, 59(2), str. 479-487.

- Oplotnik, Ž. & Križanič, F. (2002) *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS, oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju* (Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete).
- Oplotnik, Ž. (2003) Fiskalna decentralizacija in model financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji, *Lex localis*, 1(1), str. 1-19.
- Oplotnik, Ž. & Brezovnik, B. (2006-2011) Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (pristojnosti in naloge občine z uvodnimi pojasnili in komentarjem), v: Brezovnik, B. (ur.) *Pristojnosti slovenskih občin* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Pavčnik, M. (1997) *Teorija prava* (Ljubljana: Cankarjeva Založba).
- Perić, B. (1981) *Država i pravni sustav* (Zagreb: Pravni fakultet Zagreb).
- Perić, A. V. (1980) *Finansijska teorija i politika* (Beograd: Savremena administracija).
- Pernek, F. (1997) *Finančno pravo in javne finance* (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta Maribor).
- Pitamic, L. (1927) *Država* (Celje: Družba Sv. Mohorja).
- Popović, D. (1997) *Nauka o porezima i poresko pravo* (Budapest: Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute Budapest).
- Proud'homme, R. (1995) The dangers of decentralization, *World Bank Research Observer* 10.
- Pupić, B. (1974) *Prilog marksističkom učenju o državi: elementi države* (Beograd: Savremena administracija).
- Qian, Y. & Weingast, B. R. (1997) Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4), str. 83-92.
- Radbruch, G. (1973) *Filozofija prava - org. Rechtphilosophie* (Beograd: Nolit).
- Ribičič, C. (ur.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).
- Rode, E. (2002) Davek na nepremičnine v državah članicah EU, *Naše gospodarstvo*, 48(1-2), str. 132-147.
- Rubinfeld, D. (1957) *The Economic of the Local Public sector*, v: Auerbach, A., Feldstein, M. (eds.) *Handbook of of Public Economics* (Amsterdam: Holland).
- Rupnik, J., Cijan R. & Grafenauer, B. (1996) *Ustavno pravo - splošni del* (Maribor: Pravna fakulteta Maribor).
- Rupnik, J., Cijan, R. & Grafenauer, B. (1996) *Ustavno pravo - posebni del* (Maribor: Pravna fakulteta Maribor).
- Rupnik, L. (1995) *Javne finance - I. del* (Ljubljana: Ekonomska fakulteta).
- Rupnik, L. (1997) *Javnofinančni pojmovnik* (Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo).
- Schakel, A. H. (2008) Validation of the Regional Authority Index, *Regional and Federal Studies*, 1(2/3), str. 143-166.
- Spektorski, E. V. (2000) *Država in njen život* (Beograd: Srpska književna zadruga).
- Schilling, T. (1995) *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously* (New York: NYU School of Law, Jean Monet Center).
- Shah, A. (1997) *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies* (Washington DC: The World Bank).
- Shah, A. (1998) *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization* (Washington DC: The World Bank).
- Sharma, C. K. (2004) *Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes*, MPRA – Munich personal RePEc Archive Paper No.204.

- Smoke, P. (2001) *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice* (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development).
- Šinkovec, J. (1996) *Pravna, demokratična in socialna država* (Ljubljana: Enotnost).
- Škof, B., Wakounig, M., Tičar, B., Kobal, A., Jerman, S. & Ferčič, A. (2007) *Davčno pravo* (Maribor: Davčno-finančni raziskovalni inštitut).
- Šmidovnik, J. (1995) *Lokalna samouprava* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Šmidovnik, J. (1994) Pojem lokalne samouprave, *Javna uprava*, 30(1), str. 9-12.
- Šircelj, A. (2000) *Predpisi o davkih* (Ljubljana: GV Založba).
- Šturm, L. (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Šturm, L. (1998) *Omejitev oblasti - ustavna izhodišča javnega prava* (Ljubljana: Nova revija).
- Tanzi, V. (1996) *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Annual Bank Conference on Development Economics (Washington DC: World Bank).
- Tanzi, V (2001) *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*, WP of Economic Reform Project no. 19, GPP, Carnegie Endowment, www.ceip.org.
- Taranovski, F. (1923) *Enciklopedija prava* (Beograd: G. Kon).
- Ter-Minassian, T. (1997) *Decentralizing Government*, Finance & Development, september 1997.
- Ter-Minassian, T. (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington DC: IMF).
- Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, str. 416-424.
- Thieben, U. (2003) Fiscal decentralization and economic growth in high income OECD countries, *Fiscal Studies*, 24(3), str. 64-70.
- Trpin, G. (ur.) (1998) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).
- Vlaj, S. (2001) *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti* (Ljubljana: Visoka upravna šola).
- Vlaj, S. (1998) *Lokalna samouprava* (Ljubljana: Knjižna zbirka Teorija in praksa).
- Vlaj, S. (ur.) (2001) *Vodnik po lokalni samoupravi* (Ljubljana: Visoka upravna šola).
- Vlaj, S. (2000) *Župan in občina* (Ljubljana: Visoka upravna šola, Inštitut za lokalno samoupravo).
- Vrban, D. (1995) *Država i pravo*, I. in II. zvezek (Osijek: Pravna fakulteta Osijek).
- Weingast, B. (2008) *Second Generation Fiscal Federalism*, Working Paper (Stanford: Stanford University).
- Žibret, F. (1993) *Teorija javnih financ* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).

Viri

Ustava in zakoni

Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS. št. 33/1991-I, 42/1997 68/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013).

Zakon o dohodnini /ZDoh-2/ (Uradni list RS, št. 13/2011).

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

.....
www.lex-localis.info
info@lex-localis.info