



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Raziskovalno-dokumentacijski sektor

Občine – financiranje in naloge

Primerjalni pregled (PP)

Avtorji: dr. Katarina Žagar

Janez Blažič

Benjamin Zajc



Št. Naročila: 34/2020

Datum in kraj: Ljubljana, 30. 10. 2020

Kontakt:

Raziskovalno-dokumentacijski sektor:
Mag. Tatjana Krašovec, vodja, rds@dz-rs.si

Raziskovalni oddelek:
mag. Igor Zobavnik, vodja, 9428, igor.zobavnik@dz-rs.si

Gradivo ne predstavlja uradnega mnenja Državnega zbora

I UVOD

V Raziskovalnem oddelku smo se že večkrat ukvarjali s področjem lokalne samouprave, tudi z vidika financiranja.¹

Vsebina tokratne naloge je vprašanje zmožnosti enakega zagotavljanja javnih storitev/dobrin za občane ne glede na lokacijo, velikost ali druge značilnosti občine. Vprašanje, ki se pri tem zastavlja je, ali obstoječi finančni viri (način financiranja) lahko zagotavljajo nemoteno delo občin in enakovredne storitve/dobrine za občane v Sloveniji, ne glede na velikost ali lego občine.

»Slovenske občine so medsebojno precej raznolike. Združujejo približno šest tisoč naselij, od katerih je vsako stoto brez prebivalcev. V 212 slovenskih občinah jih je več kot polovica s pet tisoč prebivalci ali manj... Dve najmanjši občini imata le po nekaj sto prebivalcev. V enajstih mestnih občinah skupno prebiva več kot tretjina prebivalcev države. Vsaka tretja občina meji na državno mejo z eno od štirih sosednjih držav« (Gov.si(a)).

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) določa, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom (13. člen ZLS).

Na podlagi podatkov iz relevantnih virov in ob pomoči Službe za lokalno samoupravo (Ministrstvo za javno upravo) v nadaljevanju prikazujemo oziroma odgovarjamo na vprašanja:

- Financiranje občin:
 - o ali »primerna poraba občine« za posamezno občino za posamezno proračunsko leto zagotavlja primeren obseg sredstev za financiranje zakonsko določenih nalog?
 - o Ali je formula za izračun primerne poraba, kot jo določa Zakon o financiranju občin² (v nadaljevanju ZFO-1) ustrezna glede na naloge, ki jih morajo občine opravljati?
- Finančna samostojnost občin:
 - o Kakšna je stopnja finančne odvisnosti občin od države oziroma stopnja davčne avtonomnosti občin?
 - o Finančne spodbude za združevanje občin po ZFO-1.
 - o Sofinanciranje investicij ipd.
- Naloge občin (vključno s prenosom nalog v času reforme lokalne samouprave v Sloveniji).
- Finančna neodvisnost in davčna avtonomnost občin ter spodbujanje njihovega združevanja v drugih državah:
 - o Kakšna je v nekaterih državah članicah EU stopnja finančne odvisnosti občin od države in v kakšni meri lahko predpisujejo lastne davke?
 - o Kako so potekale reforme lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah ter kakšne so bile spodbude za združevanje občin?

Odgovore na navedena vprašanja in druge vsebine (povezovanje občin, pobude posameznikov, ugotovitve delegacije Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti (v nadaljevanju CLRAE³)) smo iskali v odgovorih ECPRD (primerjalni vidik), v veljavni zakonodaji RS in drugih relevantnih spletnih mestih oziroma gradivih.

¹ Gl. npr. raziskovalno nalogo št. 42/19: Financiranje investicij občin iz državnih virov, 30/17: Financiranje lokalnih skupnosti idr.

² Gl. 13. člen ZFO-1.

³ Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe.: <https://www.coe.int/en/web/congress>, gl. tudi: CLRAE, Skupnost občin Slovenije: <https://skupnostobcin.si/clrae/>.

1.1 Nekaj splošnih podatkov

V Sloveniji deluje 212 občin, ki so prikazane v sliki 1.

Slika 1: Zemljevid slovenskih občin⁴



Vir: Geodetska uprava RS v: Gov.si (a), spletna stran: <https://www.gov.si teme/obcine-v-stevilkah/> (oblikovanje: avtorji naloge).

Osnovno izhodišče za lokalno samoupravo je ustavna ureditev, konkretno 9. člen Ustave RS, ki določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. V 44. členu pa določa, da ima državljan pravico sodelovati pri upravljanju javnih zadev bodisi neposredno ali po izvoljenih predstavnikih (Ustava RS, 9. in 44. člen).

Zakon o lokalni samoupravi je ključni zakon za to področje in ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Državni zbor ga je sprejel decembra 1993. Za področje lokalne samouprave pa so pomembni še številni drugi zakoni, na primer:

- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), ki ureja volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti (ZLV, 1. člen),
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1), ki ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti (ZFO-1, 1. člen),
- Zakon o ustanovitvi občin in o določitvi njihovih območij (ZUODNO), s katerim se po poprej opravljenem referendumu ustanovijo občine in določijo njihova območja, imena in sedeži ter število članov občinskih svetov za prve volitve; ZUODNO določa tudi občine, ki imajo status mestne občine⁵ (ZUODNO, 1. člen),
- Zakon o samopriskpevku (ZSam-1), ki omogoča uvedbo samopriskpevka v občini za izgradnjo ali rekonstrukcijo javne komunalne infrastrukture, javne prometne infrastrukture, javne infrastrukture na področju otroškega varstva, osnovnega

⁴ V Sloveniji deluje več kot polovica občin z manj kot 5000 prebivalci. Večinoma izhajajo iz časa reforme, ko sta nastali prva in druga t. i. »mreža novih slovenskih občin.« Kongres lokalnih in regionalnih oblasti je že v preteklosti odsvetoval nadaljnje ustanavljanje majhnih občin. Ob zadnjem obisku leta 2018 pa je vladi priporočil, naj zagotovi večjo finančno avtonomnost občin.

⁵ Te so naslednje: Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje (3. člen ZUODNO).

šolstva, zdravstvenega varstva, kulture, športa ter druge javne infrastrukture, ki jo zagotavlja občina (ZSam-a, 1. člen) in drugi.

Del pravne ureditve je tudi Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki sodi med najpomembnejše dokumente Sveta Evrope na tem področju. Državni zbor jo je ratificiral leta 1996, v Sloveniji je začela veljati marca 1997. Za njeno spremljanje oziroma uresničevanje je odgovorna vlada oziroma ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo (Služba za lokalno samoupravo – Ministrstvo za javno upravo). Na mednarodni ravni (s strani Sveta Evrope) pa njeno uresničevanje spremljajo predstavniki Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti – (delegacija CLRAE), ki obiskuje države podpisnice in jim daje priporočila v povezavi z nadaljnjim uresničevanjem MELLS (prim.: Gov.si (d)).

1.2 Ugotovitve in priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti (CLRAE)

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti spremlja uresničevanje Evropske listine lokalne samouprave po državah. Tudi glede razmer v slovenski lokalni samoupravi se je že večkrat izrekel oziroma izdal priporočila (na primer glede števila manjših občin, velikosti morebitno ustanovljenih pokrajin po št. prebivalcev ipd.).

Zadnji obisk delegacije CLRAE v Sloveniji je potekal v začetku leta 2018. Med njenimi ugotovitvami so:

- Slovenija na splošno spoštuje določbe Evropske listine o lokalni samoupravi.
- Slovenska vlada je sprejela Strategijo razvoja lokalne samouprave do leta 2020, v kateri je izrazila svojo srednjeročno vizijo modernizacije lokalne samouprave (o tem več v nadaljevanju).
- Ustavno sodišče pri svojih odločitvah temeljito upošteva MELSS.
- Obstaja veliko instrumentov za sodelovanja javnosti v lokalnih procesih odločanja, vključno z referendumi (širše: Local democracy in Slovenia, spletna stran).

Glede na to da še vedno ostajajo nekatera vprašanja, navedena v priporočilu CLRAE iz leta 2011, kongres ugotavlja oziroma apelira na nacionalne organe, da posebno pozornost posvetijo:

- Dogovoru med lokalnimi in nacionalno oblastjo o načelih financiranja občin, vključno z davčno avtonomijo slovenskih občin (finančna stabilnost lokalne samouprave je odvisna od državnih transferjev).
- Pretiranemu urejanju nekaterih področij (nadzor gradbeništva, občinsko redarstvo in predšolska vzgoja). To povečuje stroške lokalnih oblasti in omejuje njihovo presojo glede upravljanja lastnih zadev.
- Razdrobljenosti občin do leta 2015, ki je negativno vplivala na zmogljivosti manjših občin oziroma na izvajanje njihovih nalog ter zagotavljanje visokokakovostnih storitev (širše: Local democracy in Slovenia, spletna stran).

II NALOGE OBČIN

2.1 Reforma lokalne samouprave in prenos nalog

Reforma lokalne samouprave pomeni korenite spremembe na področju državne ureditve in velja za zahtevno reformo. »Kompleksna reorganizacija lokalne samouprave velja povsod v svetu za izredno težavno, obsežno, dolgotrajno, zahtevno in tudi drago

organizacijsko-tehnično operacijo. Zato so take reorganizacije sila redke; so takorekoč dogodek stoletja» (Šmidovnik, 1995:216).

Pri nas ni bilo nič drugače, zato so bili že zgodaj zastavljeni cilji reforme lokalne samouprave, kot so: enakomernejši razvoj vse skupnosti, kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih, racionalna in učinkovita lokalna uprava in med drugim razmejitev in prenos državnih (upravnih) funkcij z občin na državo (Poročevalec Državnega zbora). Takratne občine (62 komun) so namreč opravljale pretežno naloge za državo (za centralno raven), zato je bil sprejet poseben zakon - Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (v nadaljevanju ZPDF), da se je reforma lahko izvedla.

Upravne naloge, ki so bile določene kot pristojnosti občinskih organov in so jih do 31. 5. 1995 opravljale upravne enote in ministrstva v skladu z Zakonom o upravi, jih od 1. 6. 1995 opravljajo ti organi v skladu z določbami ZPDF. *»Državne funkcije, ki so jih pred tem opravljale prejšnje ozemeljsko večje občine, so bile v prehodnem nekajmesečnem obdobju prenesene na upravne enote, lokalne naloge pa so prevzeli – po opravljenem konstitutivnem postopku – novi organi novih občin (samoupravnih lokalnih skupnosti)« (SURS, str. 7, spletna stran).⁶*

Zakon (ZPDF) je določil (3. člen), da upravne enote opravljajo upravne naloge, ki so določene kot pristojnosti občinskih organov, v več zakonih (gl. prilogo 1).

ZPDF je določil tudi, da pristojna ministrstva in upravni organi v njihovi sestavi neposredno opravljajo upravne naloge na področjih: geodetske službe, upravnega in inšpekcijskega nadzorstva, obrambe in zaščite (4. člen ZPDF).

Na podlagi nove slovenske ustave iz leta 1991, ki je zagotovila lokalno samoupravo v Sloveniji je bilo leta 1994 ustanovljenih 147 občin, ki so nadomestile prejšnjih 62 družbenopolitičnih skupnosti oziroma komun. Nove občine so z delovanjem začele 1. 1. 1995. Štiri leta pozneje se je število občin povečalo na 192, leta 2002 na 193, leta 2006 na 210. Zadnji dve občini sta bili ustanovljeni leta 2011. Kot rečeno deluje 212 občin, od katerih jih ima 11 status mestne občine (Gov.si(a)).

2.2 Naloge občin po veljavni ureditvi

Lokalne zadeve so tiste zadeve, ki jih občine lahko urejajo samostojno in se nanašajo le na prebivalce občine. Naloge, določene z zakonom, lahko občine zaradi lokalnih posebnosti urejajo različno. Večina nalog v pristojnosti občine se nanaša na področja prostorskega načrtovanja, gradnje objektov, lokalnih javnih služb, varstva okolja, osnovnega šolstva, varstva otrok in drugih (Gov.si(b)).

Splošna pristojnost občini omogoča, da si pristojnosti določa tudi s svojimi predpisi. V tem primeru jih opravlja samostojno, nanašajo se le na njene prebivalce, pri tem ne posega v pristojnost države ali drugih občin in zagotavlja lastne vire financiranja, infrastrukturo in kadre (Gov.si(b)).

Država lahko občini prenese v opravljanje posamezne naloge iz državne pristojnosti, pod pogojem, da za to zagotovi tudi sredstva. *»Gre za sistem delegiranih pristojnosti, ki občinam omogoča, da pravna razmerja v zvezi s prenesenimi nalogami urejajo s svojimi*

⁶ Podobno navajajo tudi na Gov.si(a), spletna stran: *»Državne funkcije, ki so jih pred tem opravljale prejšnje, ozemeljsko večje občine, so bile prenesene na upravne enote, lokalne naloge pa so prevzeli novi organi novih občin.«*

podzakonskimi predpisi, jih izvajajo po svojih organih in upravi ter v okviru svoje odgovornosti« (Gov.si(b)).⁷

Mestne občine imajo v glavnem enake pristojnosti kot druge občine. V skladu z ustavo/zakonodajo pa je lahko mestna občina pristojna tudi za določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. S področnimi zakoni se torej lahko določi, da nekatere državne pristojnosti opravljajo mestne občine na svojem območju (kultura, izobraževanje, varstvo okolja, mestni promet in druge) (Gov.si(b)).

2.3 Katalog pristojnosti občin⁸

Pregled pristojnosti in nalog občin po posameznih predpisih Državnega zbora, Vlade RS in ministrstev omogoča poseben katalog »Pristojnosti slovenskih občin« (v nadaljevanju katalog) (Gov.si(b)). Glede na navedeno lahko katalog v elektronski⁹ in pisni obliki razumemo kot pripomoček za delo občin. Pristojnosti organov občin so opredeljene za občinski svet, župana, občinsko upravo in druge organe/telesa v občini. Katalog je razdeljen na deset poglavij in znotraj teh so podpoglavja, kjer so razvrščeni posamezni predpisi in kratko povzete pristojnosti organov občin (Lex Localis, spletna stran).

Občine izpolnjujejo naloge, ki so določene z zakonodajo in ki jih povzema katalog pristojnosti občin, a ne vse občine enako in ne vseh nalog.¹⁰ Finančnim virom se prilagaja obseg dejavnosti. Sistem financiranja občin temelji na solidarnosti in načelu, da morajo biti prebivalcem, ne glede na to v kateri občini bivajo, dostopne enake storitve po primerljivih stroških. V nekaterih primerih so ti stroški normirani (na primer doplačilo vrtcev), ponekod jih določa občina sama (na primer cena vode in komunalnih storitev, višina NUSZ¹¹ za primerljive površine). Nikjer pa ne gre za izrazita odstopanja od zgoraj zapisanega načela. Temeljna značilnost lokalne samouprave namreč je, da vse občine ne izvajajo vseh nalog in pristojnosti, ker so med seboj različne (urbane, podeželske, velike ali majhne po površini oziroma po številu prebivalcev). Zato financiranje temelji na dovolj raznolikih virih, da so razlike v kakovosti in obsegu storitev med občinami kar najmanjše (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

⁷ Po razpoložljivih podatkih občine v Sloveniji opravljajo le svoje izvorne naloge in nobenih z države prenesenih nalog/pristojnosti (Brezovnik in drugi, 2014).

⁸ Katalog izdaja Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor. Izdajo sofinancira Skupnost občin Slovenije (SOS) (več: Lex Localis, spletna stran).

⁹ Gl. spletno stran: http://www.lex-localis.info/files/777fa730-d03b-490c-9aaf-375b182b8881/637328341946498492_Brezovnik_Pristojnosti_julij%202020_eKnjiga_31.7.2020.pdf.

¹⁰ Na primer v občini, v kateri se soočajo z izseljevanjem občanov, ne gradijo novih stanovanj, ker to ni potrebno.

¹¹ Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (op. p).

III SODELOVANJE MED OBČINAMI IN ZDRUŽENJA OBČIN

O medobčinskem sodelovanju govori 10. člen Evropske listine lokalne samouprave, ki določa pravico lokalnih oblasti do združevanja. Zakon o lokalni samoupravi v 6. členu, ki določa, da občine med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena (Gov.si(b) in ZLS).

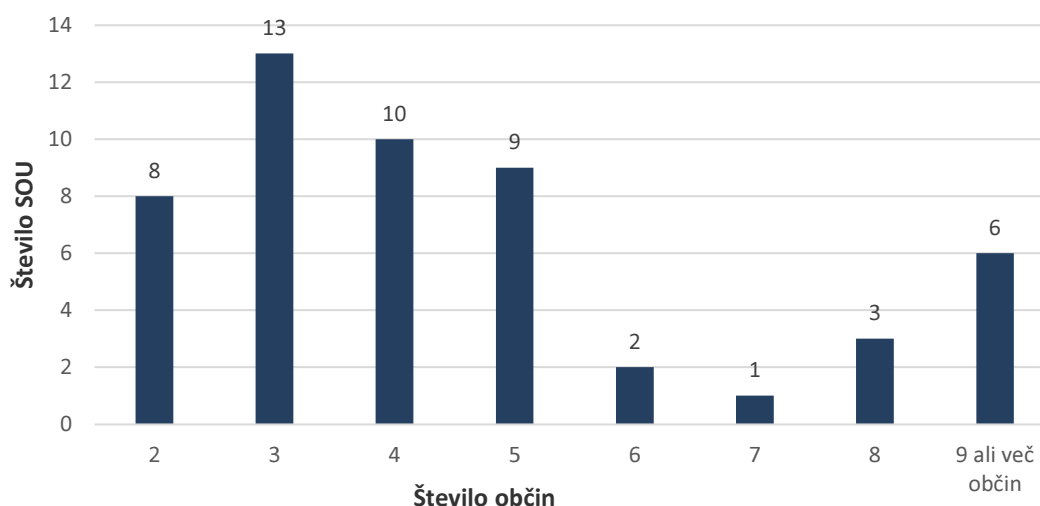
»Razvoj medobčinskega sodelovanja je povezan predvsem z vprašanjem razdrobljenosti občin, majhnosti občin in razpršene poselitve prebivalstva. Zlasti za manjše občine je izvajanje javnih storitev bolj zapleteno s tehničnega in dražje s finančnega vidika. Občine tako s sodelovanjem združujejo in optimizirajo kadrovske, finančne in organizacijske vire. Pogosto gre za skupno organiziranost javnih služb, ki presegajo geografske meje občin« (Gov.si(b)).

Zakon o lokalni samoupravi določa naslednje oblike medobčinskega sodelovanja: organ skupne občinske uprave, organ skupnega upravljanja javnih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij ter interesne zveze občin. Predstavljamo jih v nadaljevanju (Gov.si(b)).

3.1 Skupna občinska uprava

Za opravljanje posameznih nalog občinske uprave lahko občine ustanovijo skupne občinske uprave (SOU). Z odlokom o ustanovitvi določijo ime in sedež organa ter razmerja do občin soustanoviteljic. Po spremembah Zakona o financiranju občin leta 2005, ko je država začela sofinancirati delovanje skupnih občinskih uprav v višini polovice sredstev, je mogoče opaziti izrazit porast ustanavljanja skupnih občinskih uprav; do leta 2005 je bila ustanovljena ena skupna občinska uprava, danes jih deluje 52 (Gov.si(b)). Graf 1 prikazuje skupne občinske uprave po številu vključenih občin.

Graf 1: Število SOU po številu vključenih občin



Vir: Lavtar R. (2019): Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo: Posvet o delovanju skupnih občinskih uprav, spletna stran: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Lokalna-samouprava/SOU-Posvet-Maistrova_23.10.2019.pptx 7. 10. 2020.

Skupne občinske uprave delujejo po naslednjih načelih:

- *ex-teritorialnost*: sedež SOU je eden, zaposleni so lahko razporejeni na delo tudi izven sedeža SOU;
- *fleksibilnost*: naloge lahko izvajajo že zaposleni javni uslužbenci, nove zaposlitve niso nujne,
- *variabilnost*: naloge, ki jih opravlja SOU, se lahko od občine do občine razlikujejo. (Lavtar, 2019).

3.2 Organ skupnega upravljanja

Občine (dve ali več) lahko skupaj ustanovijo javni zavod ali javno podjetje zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb. Njihov skupni organ, ki ga imajo za izvajanje ustanoviteljskih pravic občin za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb sestavljajo župani. Akt o ustanovitvi skupnega organa določa njegove naloge, organizacijo dela, način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami. Skupni organ nima statusa pravne osebe (Gov.si(b)).

Pri določanju načina izvajanja javne službe, ki jo izvaja javni zavod ali podjetje, so občine enakopravne; imajo enake ustanoviteljske deleže in vsaka občina oziroma župan ima v skupnem organu en glas. Ko gre za lastništvo, se običajno dogovorijo drugače (odločajo v skladu z lastniškimi deleži ali glede na število odjemalcev storitev (gl. Gov.si(b))).

3.3 Interesna zveza občin

Zveze občin so novejšje oblike medobčinskega sodelovanja. V tem okviru je veliko možnosti za sodelovanje, zlasti pri izvajanju gospodarskih javnih služb, ki zahtevajo velike investicijske vložke in vzdrževanje zahtevne infrastrukture (Gov.si(b)).

Novela ZLS iz leta 2002 je uvedla še eno možnost povezovanja, ki pa v praksi še ni zaživela – to je, da dve ali več občin zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo njihovi občinski sveti, ustanovijo eno- ali večnamenske interesne zveze (Gov.si(b)).

Gre za obliko medobčinskega sodelovanja za skupno izvajanje občinskih nalog na področju zagotavljanja obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb. Zveza občin omogoča skupno odločanje ustanoviteljic o razvojnih vprašanjih, združevanju sredstev, razpolaganje s premoženjem, namenjenim za zagotavljanje konkretne službe, in njegovo upravljanje, odločanje in izvajanje skupnih investicijskih projektov vzdrževanja javne infrastrukture in izgradnje nove infrastrukture ipd. (Gov.si(b)).

3.4 Združenja občin

MELLS promovira povezovanje in izmenjavo izkušenj med občinami. Tudi v Sloveniji imamo več občinskih združenj.¹² ZLS določa, da občine ustanovijo združenje zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov (86.a člen ZLS in Gov.si(b)).

Z aktom o ustanovitvi ustanoviteljice določijo ime in sedež združenja, cilje in naloge združenja, pravice, obveznosti in odgovornosti združenja v pravnem prometu,

¹² Delujejo na primer naslednja združenja: Skupnost občin Slovenije - SOS, Združenje občin Slovenije - ZOS, Združenje mestnih občin Slovenije - ZMOS (Gov.si(b)).

zastopanje združenja, pravice in obveznosti članic, financiranje združenja ipd. (Gov.si(b)).

Lastnost reprezentativnosti pridobi združenje, v katero je včlanjenih najmanj 30 % občin oziroma v primeru Združenja mestnih občin najmanj polovica mestnih občin. Združenje je pravna oseba javnega prava. Združenja občin opravljajo strokovne naloge za občine ustanoviteljice, informacijske in izobraževalne naloge, zagotavljajo pa tudi strokovno pomoč občinam. Aktivna so tudi na mednarodni ravni - delegacijo imajo v Odboru regij EU (*Committee of Regions, CoR*) in v Kongresu lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (*Congres of Local and Regional Authorities, CLRAE*). Delegaciji se oblikujeta na podlagi meril, ki jih sprejme vlada (Gov.si(b)).

IV SISTEM FINANCIRANJA OBČIN

V Sloveniji velja enak sistem financiranja za vse občine, ne glede na njihove posebnosti oz. raznolikost. Cilj je državljanom zagotoviti enake možnosti za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov ne glede na to, v kateri občini prebivajo. Občine se financirajo z lastnimi viri (več kot 90 % vseh virov), transfernimi prihodki iz državnega proračuna, s sredstvi EU in z zadolževanjem (Gov.si(c)).

V skladu z Zakonom o financiranju občin (ZFO-1) so občine upravičene do prihodkov iz naslednjih virov financiranja:

1. Lastni viri:

- dohodnina,
- davek na nepremičnine, do uvedbe tega davka pa nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ),
- davki na dediščine in darila, igre na srečo, na promet nepremičnin in drugi, ki v celoti pripadajo občini, na območju katere so glede na lego predmeta obdavčitve ali stalnega prebivališča zavezanca pobrani,
- občinske takse, prispevki, samoprispevki, okolijske takse, globe,
- koncesijske dajatve,
- plačila za storitve javnih služb.

2. Državne dotacije in sredstva EU.

3. Zadolževanje (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Dohodnina in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavljata največji del prihodkov občin (primerljivo z večino drugih evropskih sistemov financiranja lokalne samouprave) (Gov.si(c) in Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta). »Navedena vira v primerjavi z drugimi davki npr. davkom na dodano vrednost ali davkom na dobiček gospodarskih družb zagotavljata relativno stabilno financiranje občin, saj nimata visokih nihajev na krajša časovna obdobja« (Služba za lokalno samoupravo, MJU).

Dohodnina in NUSZ (gl. v nadaljevanju) predstavljata 65 % vseh virov občin, seveda od občine do občine različno (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

4.1 Lastni viri

Davčne osnove, stopnje obdavčitve, zavezance in razloge za olajšave določajo zakoni, ki urejajo posamezni davek, v skladu z načelom enakosti pred zakonom. Občine s svojimi predpisi v okviru zakonov samostojno določajo stopnje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, občinske takse, samoprispevke, globe za kršitve občinskih predpisov, koncesijske dajatve, cene storitev obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb (Služba za lokalno samoupravo, MJU in Gov.si(c)).

Dohodnina

Dohodnina se kot največji lastni vir občin deli po posebnem sistemu, ki temelji na solidarnosti med občinami; delež se določi na podlagi izračuna primerne porabe občine (Gov.si(c)). To natančneje določa Zakon o financiranju občin.

Finančni viri občin so zbrani po teritorialnem načelu, dohodnina kot največji lastni vir občin pa se deli po posebnem sistemu. ZFO-1 določa kriterije in merila za dodelitev prihodkov od dohodnine, ki pripada posamezni občini, t. i. kriteriji in merila za financiranje primerne porabe obči (več v nadaljevanju) (Služba za lokalno samoupravo, MJU). *»Razdelitev gre v več zaporednih fazah, končni rezultat pa je izračun primerne porabe posamične občine, ki odraža njene posebnosti«* (Služba za lokalno samoupravo, MJU).

Primerna poraba in povprečnina

Za izvajanje obveznih nalog se občinam zagotavlja sredstva za financiranje na podlagi sistema primerne porabe (gl. graf 3). S tem jim je omogočena večja finančna avtonomija, pri pridobivanju teh sredstev in pri njihovi porabi (Gov.si(c)).

V izračunu primerne porabe občin oziroma zneska, ki pripada posamezni občini, se upošteva stroške tistih nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi zakonskih predpisov. Postopek izračuna se začne z izračunavanjem povprečnih stroškov na prebivalca (povprečnina), metodologijo za izračun povprečnih stroškov določi vlada z uredbo (širše: Gov.si(c)).

V navedenem postopku se poleg izračunanih povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog upošteva tudi javnofinančne zmožnosti in fiskalno pravilo ter znesek dohodnine, ki pripada občinam (več: Gov.si(c)).

Na podlagi določene povprečnine za vsako občino se izračuna znesek primerne porabe, namenjen za izvajanje obveznih nalog. Če delež vplačane dohodnine v predpreteklem letu (54 %) ne zadošča za financiranje primerne porabe občin, manjkajoča sredstva zagotovi država v obliki tako imenovane finančne izravnave iz državnega proračuna (Gov.si(c)).

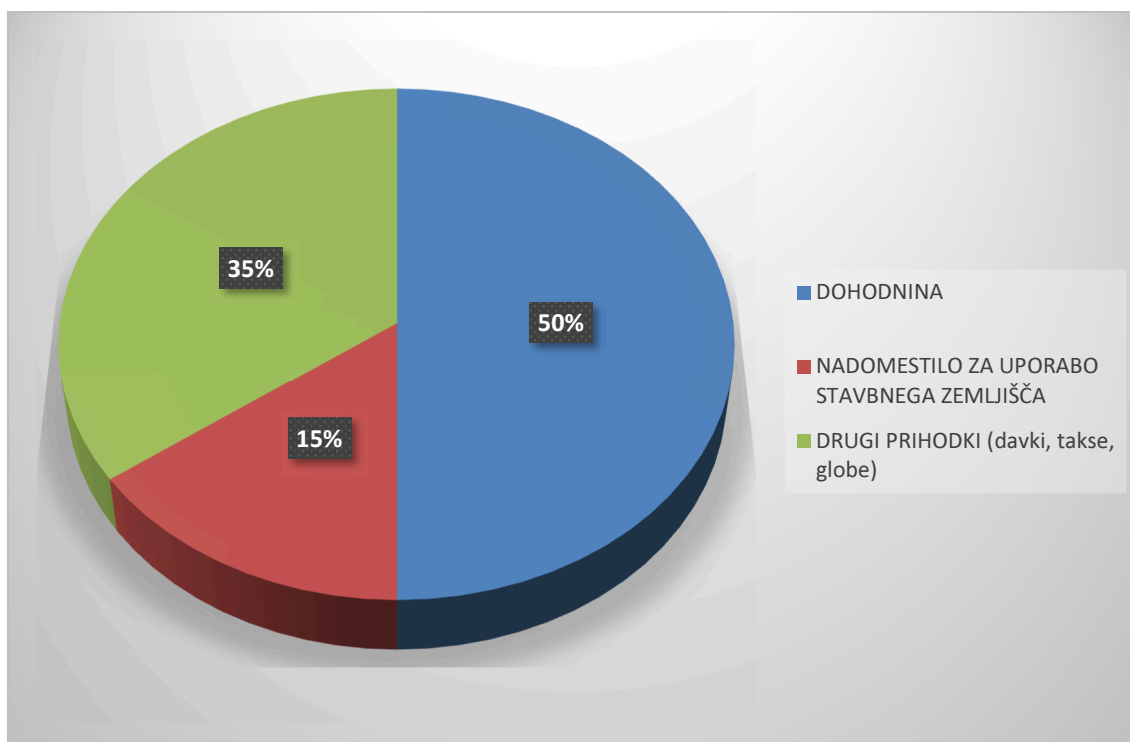
Znesek povprečnine je bil v času epidemije povečan z enim izmed t. i. proti koronskim zakonom, in sicer iz prejšnjih 589,11 EUR na 623,96 EUR (32. člen ZDLGPE).¹³ Poleg tega so predsedniki vseh treh združenj¹⁴ konec septembra 2020 z ministrom za javno upravo podpisali Dogovor o višini povprečnine za leti 2021 in 2022. Povprečnina (na prebivalca ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog) za leto 2021 znaša 628,20 EUR, za leto 2022 pa izhodiščna povprečnina znaša 628,20 EUR (ZMOS, spletna stran).

Primerna poraba predstavlja polovico občinskih prihodkov (graf 2).

¹³ Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19. Uradni list RS št. 61/20.

¹⁴ Združenja mestnih občin Slovenije, Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije.

Graf 2: Viri občinskega proračuna



Vir: podatki Ministrstva za finance 2017 v: Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta.

Ustavno sodišče RS je v več svojih odločitvah (npr. U-I-150-15-25, U-I-233/97) ugotovilo, da naj sistem financiranja občin temelji na financiranju abstraktne občine, ne pa konkretne. »Zato nobena enačba ne more zagotoviti, da bo občina iz določenega vira prejela natanko toliko sredstev, kot jih želi porabiti. Tak sistem, ki je bil v veljavi pred letom 2006, je temeljil na t. i. zagotovljeni porabi in ni bil skladen z Evropsko listino lokalne samouprave, ki občinam daje pravico, da z vsemi svojimi viri prosto razpolagajo (prepoved namenskosti virov)« (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Zakon o financiranju občin (FO-1) temelji na splošnem proračunskem načelu, po katerem so vsi prihodki namenjeni vsem odhodkom, zato tudi prihodkov občin od primerne porabe ni mogoče šteti kot namenske, namenjene le za obvezne naloge občin. V nasprotnem primeru bi morale občine, ki porabijo za obvezne naloge znesek, nižji od zneska primerne porabe, razliko vrniti v državni proračun, pa je ne. Hkrati ne bi smele za obvezne naloge namenjati sredstva iz drugih virov (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

»Dodaten argument, ki ga velja upoštevati je dejstvo, da je pri nekaterih od zakonskih nalog občine obseg naloge eksplicitno določen (standardi in normativi), pri večini pa ne. V tem drugem primeru mora občina določiti, v kakšnem obsegu bo financirala katero od obveznih zakonskih nalog« (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta). Prav tako ne gre spregledati, da neredko občine financirajo nadstandardne storitve, za katere jih zakon ne zavezuje. Proračunski viri države in občin so vedno omejeni; zato ne gre za vprašanje, ali so viri zadostni, ampak koliko programa lahko občina realizira z omejenimi sredstvi. Enako načelo velja tudi za državni proračun (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Enačba¹⁵ za izračun primerne porabe temelji na tistih odhodkih občin, ki v občinskih proračunih predstavljajo nekaj več kot polovico vseh odhodkov. Za leto 2017 je bilo to

¹⁵ Gl. tudi Zakon o financiranju občin.

52 % vseh odhodkov. Vsak od teh odhodkov ima drugačno utež. Gre torej za zadosten nabor nalog, da zajamejo vso raznolikost občin¹⁶ (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Glede na velikost je drugi najpomembnejši vir financiranja občinskih nalog nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (graf 2). Podrobneje je ureditev plačevanja tega nadomestila urejeno v občinskih odlokih (Gov.si(c)).

Drugi viri

Druge vire smo navedli uvodoma: davek na dediščine in darila, davek na igre na srečo, na promet nepremičnin in drugi, ki v celoti pripadajo občini, na območju katere so glede na lego predmeta obdavčitve ali stalnega prebivališča zavezanca pobrani. Sem sodijo še: občinske takse, prispevki, samoprispevki, okolijske takse, globe, koncesijske dajatve idr. (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta). *»Občina lahko predpiše občinsko takso za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo. Vsi ti predstavljajo manjši, vendar ne nepomemben vir financiranja nalog občin«* (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

4.2 Državne dotacije in sredstva EU

Po ZFO-1 so občine samostojne pri financiranju tistih nalog, programov in projektov, ki jih same določajo s svojimi predpisi in odločitvami. Ne glede na to ZFO-1 zagotavlja tudi državne dotacije ter sredstva strukturne in kohezijske politike Evropske unije (Gov.si(c)). Dostopanje do sredstev EU podrobneje urejajo predpisi s področja regionalne in kohezijske politike oziroma Evropskega teritorialnega sodelovanja (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Sofinanciranje občinskih investicij v javno infrastrukturo

Zakon o financiranju občin ureja tudi sofinanciranje investicij, ki jih občine načrtujejo v načrtih razvojnih programov.¹⁷ Tako se spodbuja gradnja javne infrastrukture s ciljem zagotavljanja enakih možnosti za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev ne glede na občino, v kateri prebivajo. V skladu s tem ciljem se za vsako proračunsko leto v državnem proračunu zagotovi dodatna sredstva, ki se razdelijo v skladu s kriteriji in merili, določenimi v 23. členu ZFO-1 (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

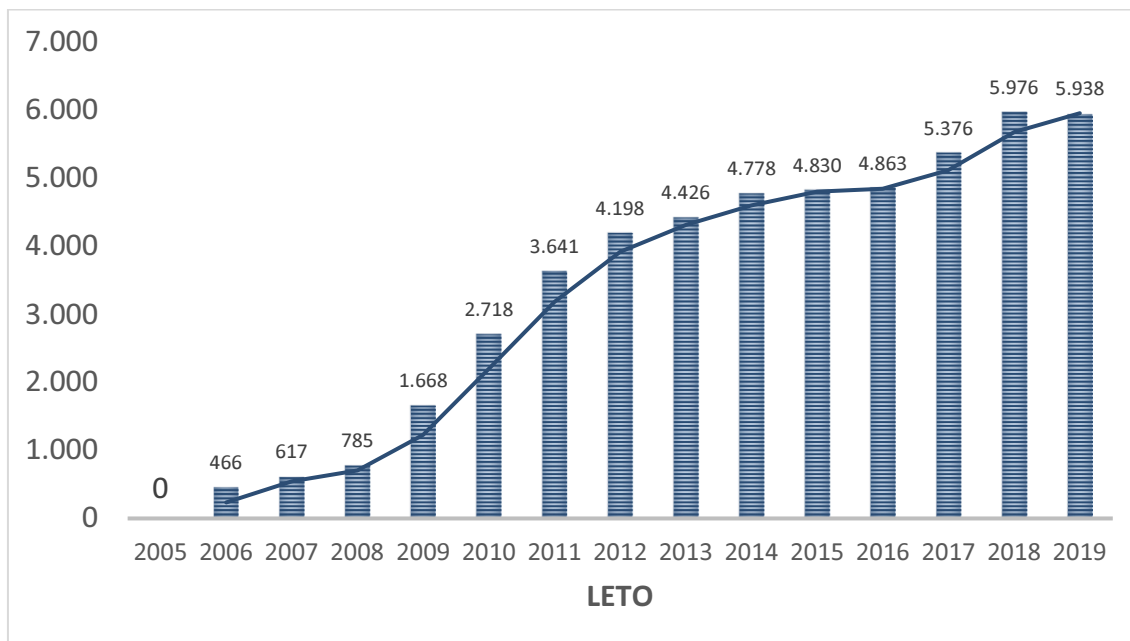
Dodatna sredstva za sofinanciranje skupnega opravljanja nalog občinske uprave

Občinam se iz državnega proračuna zagotavlja tudi dodatna sredstva za financiranje skupnih občinskih uprav (v nadaljevanju SOU), in sicer v določenem % v prejšnjem letu realiziranih odhodkov njihovih proračunov za financiranje SOU ((Gov.si(c), gl. tudi 26. člen ZFO-1 in 4. poglavje te naloge). Višino izplačanih sredstev po letih prikazuje graf 3.

¹⁶ Na primer primerna poraba občine Solčava je štirikratnik primerne porabe Mestne občine Ljubljana (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

¹⁷ Več o tem gl. na primer raziskovalno nalogo št. 42/19: Financiranje investicij občin iz proračunskih virov, spletna stran: https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2019/Financiranje_investicij_obcin_iz_drzavnih_virov.pdf.

Graf 3: Višina izplačanih sredstev 50 % sofinanciranja v 000 EUR



Vir: Remic U. (2019): Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo: Posvet o delovanju skupnih občinskih uprav, spletna stran: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Lokalna-samouprava/SOU-Posvet-Maistrova_23.10.2019.pptx, 7. 10. 2020.

Občinam, ki imajo v okviru medobčinskega sodelovanja organizirane skupne občinske uprave (52 SOU, ki vključujejo 202 občini), Ministrstvo za javno upravo letno sofinancira njihovo delovanje s 50 % zneska plač zaposlenim. V ta namen bo v letu 2020 občinam nakazalo 6,1 mio EUR sredstev (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Sofinanciranje uresničevanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti

Občinam, v katerih živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, se iz državnega proračuna zagotavljajo (dodatna) sredstva za sofinanciranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti (Gov.si(c), širše: 20. člen ZFO-1); in sicer v višini v višini 0,15 % skupne primerne porabe občin, to pomeni v letu 2020 skupno za devet občin dodatnih 1,8 mio EUR (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Sofinanciranje posameznih nalog in programov občin

Z zakonom oziroma predpisom, izdanim na podlagi zakona, se lahko določijo posamezne naloge ali programi iz pristojnosti občin, za katerih izvajanje se občinam zaradi zagotavljanja širšega javnega interesa zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna (19. člen ZFO-1). Zakon ali predpis, izdan na podlagi zakona določi višino in namen porabe dodatnih sredstev. Sredstva se zagotovijo v okviru finančnega načrta ministrstva, pristojnega za področje nalog, za katerih izvajanje so namenjena. Poleg tega se občini iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje posameznih nalog in programov v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike EU (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Poleg primerne porabe občin (ta predstavlja več kot polovico vseh virov občin), ZFO -1 na sistemski ravni določa, da se občinam zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje izvajanja posamezne naloge ali programa, investicij ter za

skupno opravljanje nalog občinske uprave. Tako se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občin (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Vsem občinam se na podlagi drugega odstavka 21. člena za sofinanciranje investicij vsako proračunsko leto zagotovi v državnem proračunu določen znesek sredstev. Zakon določa 6 % skupne primerne porabe občin, vendar je v skladu prehodno določbo zakona ta odstotek za leti 2020 in 2021 razdeljen tako, da je 4 % nepovratnih sredstev in 2 % povratnih sredstev. Ker je v letu 2020 povprečnina za občine najvišja do sedaj, so najvišji tudi zneski, ki so za to namenjeni, in sicer 51,4 mio EUR nepovratnih in 25,7 mio EUR povratnih sredstev. To določbo zakona izvaja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Višina sredstev sofinanciranja je odvisna od razvojne ogroženosti posamezne občine (manj ko je razvita občine, večji znesek sofinanciranja ji pripada) in se izračunava v skladu s predpisom, ki ga sprejme vlada ter temelji na uradnih statističnih podatkih (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Sredstva za sofinanciranje investicij zagotavljajo tudi nekatera druga ministrstva. Prejeta sredstva iz državnega proračuna so za občinske investicije, ki so jih sofinancirala že omenjeno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter druga ministrstva, skupaj znašala:

- leta 2016 v višini 52.359.206,74 EUR
- leta 2017 v višini 56.250.519,19 EUR
- leta 2018 v višini 74.909.282,31 EUR
- leta 2019 v višini 94.512.430,36 EUR (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

4.3 Zadolževanje občin

Občina se lahko zadolžuje v skladu z Zakonom o javnih financah, pod pogoji, ki jih določa ZFO-1 (členi 10. do 10.g).

Za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu se lahko občina zadolži le s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun. Občina se lahko tudi likvidnostno zadolži, a največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Obseg zadolževanja občin je zakonsko omejen. V tekočem proračunskem letu se občina 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 10 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Sistem financiranja občin temelji **na načelu solidarnosti**; zakon določa način, kako se največji vir financiranja občin (dohodnina) razdeli med občine, upoštevajoč njihove

razlike in posebnosti. Rezultat tega izračuna je primerna poraba konkretne občine in zaradi zagotovitve stabilnosti tega vira se kot podlago za določitev zneska primerne porabe ugotavlja pretekla poraba za 4 proračunska leta (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

Doslej ni poznanega primera, ko občina ne bi mogla izvajati vseh nalog in pristojnosti, seveda v obsegu, ki ga omogočajo viri. V zelo redkih primerih, ko so se občine prezadlužile mimo zakonskih omejitev,¹⁸ pa zakon občino in prebivalce ščiti tako, da se upniki ne morejo polastiti sredstev primerne porabe. Zato je izvajanje obveznih zakonskih nalog zagotovljeno tudi v teh primerih (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

4.4 Finančna samostojnost občin

Za delovanje občin (in za doseganje decentralizacije) so nujni ustrezni in zadostni finančni viri »Pri tem je treba upoštevati načelo finančne avtonomije in načelo koneskinitete, ki določata, da se občina financira iz lastnih virov ter da morajo biti finančni viri sorazmerni z obsegom nalog in pooblastil ter pristojnostmi in obveznostmi občin« (Strategija razvoja lokalne samouprave..., spletna stran).

V Strategiji razvoja lokalne samouprave v RS do leta 2020 (september 2016, v nadaljevanju strategija) je med strateškimi usmeritvami zapisan tudi razvoj finančne avtonomije občin.

Uvodoma so zapisani naslednji izzivi:

- sorazmernost finančnih virov občin z obsegom nalog,
- doslednejše uveljavljanje financiranja občin iz lastnih davčnih in nedavčnih virov,
- odprava neskladij med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, ki so pomembni za ugotovitev primerne porabe (Strategija razvoja lokalne samouprave..., spletna stran).

Financiranje lokalnih javnih zadev je neločljivo povezano s pristojnostmi - z zakonom določenimi nalogami in pooblastili oziroma pravicami in obveznostmi občin. Ekonomsko šibkejšim občinam sistem zagotavlja dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri dohodkih, ker so ti odvisni od gospodarske razvitosti občine. Možnosti, da se naloge izvajajo bodisi z medobčinskim sodelovanjem bodisi z optimiziranjem izvajanja v okviru manjšega števila občin ali mestnih občin, niso dovolj uporabljene (Strategija razvoja lokalne samouprave..., spletna stran).

Po priporočilih Sveta Evrope morajo (tudi z vidika finančne avtonomnosti op. p) imeti finančni viri občin nekatere ključne značilnosti:

- biti morajo sorazmerni z obsegom nalog, pristojnostmi in odgovornostmi občin; obstajati mora ravnotežje med finančnimi transferji, vključno z nepovratnimi sredstvi in nekaterimi davki centralne ravni ter davki in dajatvami, ki jih občina določi sama;
- zagotovljena mora biti diskrecijska pravica lokalnih oblasti, da prihodke in izdatke prilagodijo lokalnim prioritetam, in
- obstajati mora solidarnostna shema oziroma finančna izravnava, ki omogoča izvajanje nalog in pristojnosti tudi občinam, ki nimajo dovolj virov (Strategija razvoja lokalne samouprave..., spletna stran).

Iz strategije izhaja, da je sistem financiranja občin v Sloveniji skladen z vsebino MELLs. Spremembe pa bi bile potrebne na področju zamenjave in nadgradnje nadomestila za

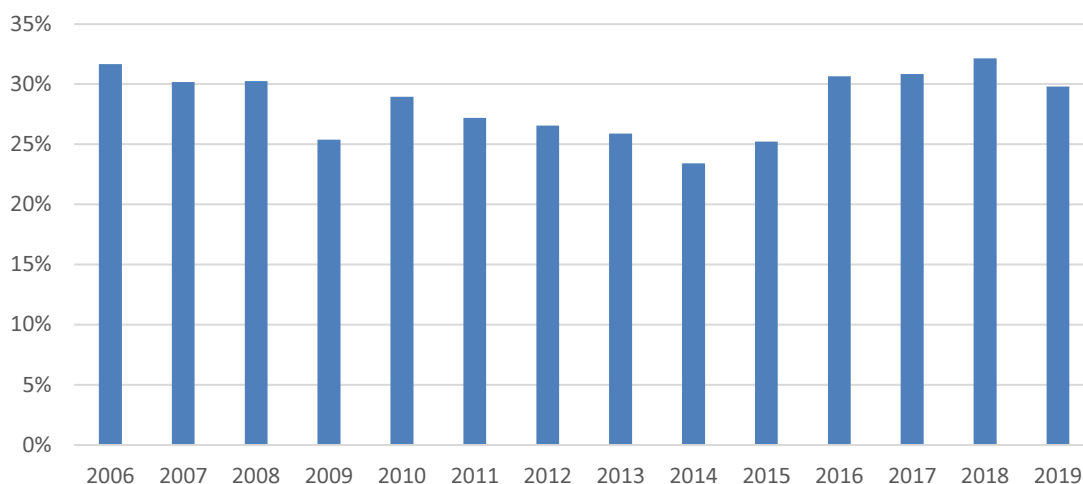
¹⁸ npr. Gornji Petrovci, Štore, Šentrupert (Služba za lokalno samoupravo, MJU, e-pošta).

uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) z davkom na nepremičnine. Ta bi postal osnovni davek lokalnih skupnosti/občin (Strategija razvoja lokalne samouprave..., spletna stran). Izboljšati bi bilo treba tudi model izračuna povprečnine. Pri tem bi morali upoštevati podatke o realnih stroških oziroma podatke o standardiziranih stroških glede na vrsto nalog, kjer je to možno. Tako bi se sistem še bolj približal načelom finančne avtonomije občin. Solidarnost med občinami namreč ne sme temeljiti na uravnalovki in oškodovati bolj razvitih občin (več: Strategija razvoja lokalne samouprave (2016)... , spletna stran).

V nadaljevanju prikazujemo nekaj grafičnih podatkov o finančni oziroma fiskalni samostojnosti občin (graf 4 - 7).¹⁹

Milunovičeva definira kazalnik finančne odvisnosti kot je razmerje med transfornimi viri (prihodki) občin in vsemi prihodki občin. Transforni viri zajemajo vse davčne prihodke razen nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč ter prejete donacije in transferne prihodke. Kazalnik finančne odvisnosti občin nam torej pove, da so bile slovenske občine v letu 2019 za 70,2 % prihodkov odvisne od transfornih virov financiranja, oziroma da so v 29,8 % prihodkov občine finančno samostojne. Graf 4 prikazuje gibanje finančne samostojnosti občin med letoma 2006 in 2019 (Milunovič, spletna stran, podatki Ministrstvo za finance (a) - Republika Slovenija, lastni izračuni).

Graf 4: Finančna samostojnost občin



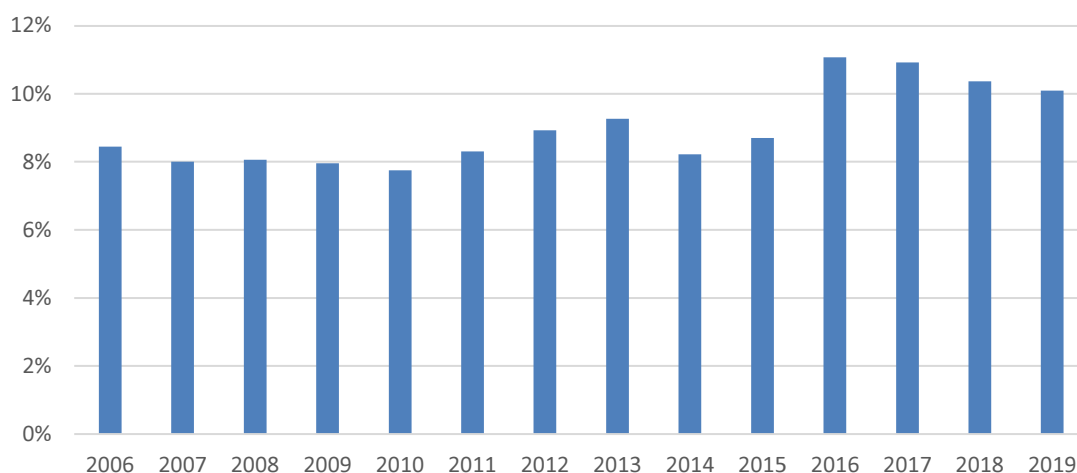
Vir: podatki Ministrstvo za finance - Republika Slovenija (a), lastni izračuni.

Milunovičeva navaja, da je indeks davčne avtonomnosti še bolj kritičen kazalnik od kazalnika finančne avtonomnosti. Milunovičeva indeks davčne avtonomnosti definira »kot razmerje med deležem lastnih davkov in skupnih prihodkov občin. Iz opredelitve pojma lastni davčni viri po mednarodnih kriterijih je jasno, da odstopljeni davki niso lastni davčni viri občine, saj o njihovi višini ali uvedbi občine ne odločajo, zato jih ne moremo šteti med lastne davke. Edini davčni vir, o katerem občine v Sloveniji (za sedaj) odločajo, je nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč. Zato lahko z udeležbo tega davčnega vira v skupnih prihodkih občin izrazimo davčno avtonomijo občin v Sloveniji« (Milunovič, spletna stran).

V letu 2019 je indeks davčne avtonomnosti slovenskih občin znašal 10,1 %. Graf 5 prikazuje gibanje indeksa davčne avtonomnosti med letoma 2006 in 2019 (Milunovič, spletna stran, podatki Ministrstvo za finance (a) - Republika Slovenija, lastni izračuni).

¹⁹ Glede finančne samostojnosti gl. tudi Zlati kamen, spletna stran: <http://www.zlatikamen.si/clanki/analize/je-vasa-obcina-med-financno-samostojnimi/>.

Graf 5: Indeks davčne avtonomnosti občin

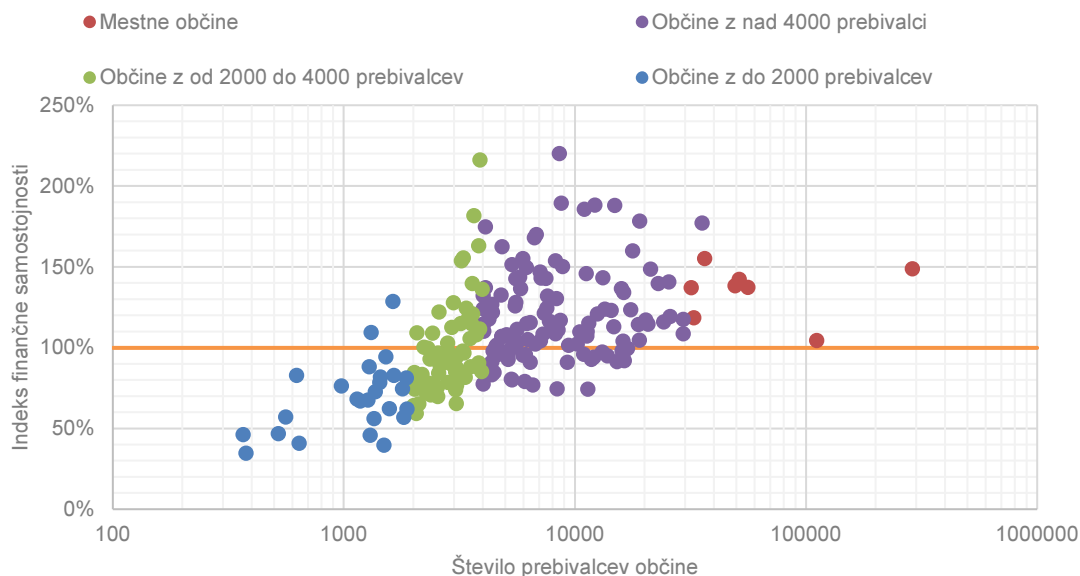


Vir: podatki Ministrstvo za finance - Republika Slovenija (a), lastni izračuni.

V grafu 6 so prikazane slovenske občine glede na število prebivalcev na abscisni (x) osi z logaritemskim merilom²⁰ in indeksom finančne samostojnosti občine na ordinatni (y) osi. Indeks finančne samostojnosti »pove, kolikšen delež tekoče porabe občine je pokrit z davčnimi in drugimi občinskimi prihodki trajnejše narave« (Zlati kamen (a), str. 1). Indeks finančne samostojnosti je izdelan v okviru projekta za spodbujanje in spremljanje razvoja na ravni lokalne samouprave Zlati kamen. Indeks finančne samostojnosti je izračunan kot razmerje med hipotetičnimi lastnimi prihodki in tekočo porabo. »Tekoča poraba je definirana kot razlika med celotnimi odhodki občine in vsemi investicijami (investicijskimi odhodki in transferji). Hipotetični lastni trajni prihodki so vsi prihodki občine razen kapitalskih in vseh transfernih, vključno s sredstvi Evropske unije. **Prihodki so hipotetični zato, ker smo izničili učinek solidarnostne izravnave in kot prihodek iz dohodnine upoštevali 54 odstotkov dohodnine, ki je bila dejansko odmerjena občanom neke občine v določenem letu**« (Zlati kamen a, str. 1, poudarek avtorjev). V grafu lahko vidimo, da indeks finančne samostojnosti vseh občin s številom prebivalcev, večjim od 4000 (v vijolični in rdeči barvi), presega 70 %, kar pomeni, da njihovi hipotetični prihodki presegajo vsaj 70 % njihove tekoče porabe. Večina občin s številom prebivalcev, večjim od 4000, pa presega 100 % indeksa finančne samostojnosti. Vse razen dveh občin, katerih število je nižje od 2000 (v modri barvi), ne dosegajo 100 % indeksa finančne samostojnosti. Občin s številom prebivalcev med 2000 in 4000 (v zeleni barvi) pa imajo indeks finančne samostojnosti večinoma med 70 % in 140 %.

²⁰ Logaritemsko merilo je uporabljeno za lažji prikaz občin, ki imajo število prebivalcev v različnih velikostnih razredih.

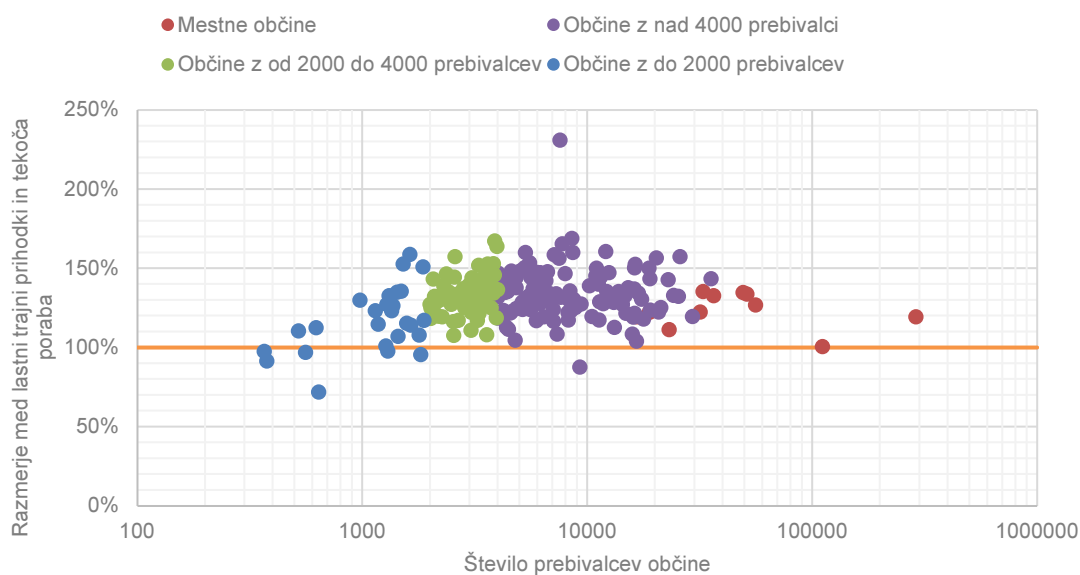
Graf 6: Indeks finančne samostojnosti in število prebivalcev občin v letu 2017



Vir: podatki Zlati kamen (b) pridobljeni od: Ministrstvo za finance RS: Zaključni računi občin in podatki o zbrani dohodnini, podatki Statistični urad RS

Ker indeks finančne samostojnosti upošteva hipotetične lastne trajne prihodke, je bilo na podlagi dejanskih lastnih trajnih prihodkov izračunano še razmerje med lastnimi trajnimi prihodki ter tekočo porabo občin, ki je prikazano v spodnjem grafu. **Razmerje med lastnimi trajnimi prihodki ter tekočo porabo občin je definirano enako kot indeks finančne samostojnosti, le da namesto hipotetičnih lastnih trajnih prihodkov uporabi dejanske lastne trajne prihodke.** Ob upoštevanju dejanskih lastnih trajnih prihodkov v grafu 8 vidimo, da večina občin z dejanskimi lastnimi trajnimi prihodki pokriva svojo tekočo porabo. Le sedem občin ima lastne trajne prihodke manjše od tekoče porabe.

Graf 7: Razmerje med lastnimi trajnimi prihodki ter tekočo porabo občin in številom prebivalcev občin v letu 2017



Vir: podatki Ministrstvo za finance - Republika Slovenija (b), podatki Statistični urad RS, lastni izračuni.

4.5 Predlog zakona o finančni razbremenitvi občin

Decembra 2019 je vlada določila besedilo predloga Zakona o finančni razbremenitvi občin (v nadaljevanju ZFRO). Predlagani zakon ureja zmanjšanje stroškov občin za izvajanje z zakonom določenih nalog, zmanjšanje administrativnih postopkov in povečanje nekaterih prihodkov občin (SOS(a), spletna stran). *»Načeli zakona sta uskladiitev nalog z ustavnim načelom, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine, ter načelo racionalnejše porabe javnih sredstev«* (SOS(a), spletna stran). ZFRO posega v Zakon o upravnih taksah, Zakon o izobraževanju odraslih, Zakon o socialnem varstvu, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Zakon o notariatu, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o financiranju občin, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in Zakon o urejanju trga dela (SOS(a), spletna stran in predlog ZFRO).

Predlog zakona²¹ sledi trem ciljem:

1. Finančna razbremenitev občin - te ne bodo več plačevale obveznosti, ki so po svoji naravi državne. Država bo od občin prevzela financiranje obveznega zdravstvenega zavarovanja za državljane RS in tujce, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje, ki jim je po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, priznana pravica do plačila prispevka za obvezno zavarovanje, financiranje družinskega pomočnika, otrok do 18. leta, ki se šolajo in niso zavarovani kot družinski člani, in mliško pregledne službe.
2. Povečanje nekaterih prihodkov občin zaradi ukinitve nekaterih oprostitev (na primer izdelava lokacijske informacije ne bo več brezplačna).
3. Administrativna razbremenitev, ki bo posredno vplivala na zmanjšanje stroškov občin (na primer sprejemanje programa izobraževanja odraslih za več let skupaj, poenostavitev plačevanja prispevkov za določene kategorije zavarovanih oseb) (več: predlog ZFRO).

Vsa tri združenja občin²² so junija 2020 predsednika Državnega zbora opozorila na nujnost obravnave navedenega predloga zakona (ZFRO). K temu jih je dodatno spodbudilo dejstvo, da je treba rešitve, ki jih predvideva zakon sprejeti, saj se občine soočajo z izpadi prihodkov zaradi posledic epidemije covid-19 (SOS(b), spletna stran).

²¹ Predlog zakona je v parlamentarni proceduri. Poslanci so na 21. redni seji, dne 27. 10. 2020 sprejeli sklep, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo (Magnetogram 21. redne seje).

²² Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije.

V FINANČNA NEODVISNOST IN DAVČNA AVTONOMNOST OBČIN TER SPODBUJANJE NJIHOVEGA ZDRUŽEVANJA V DRUGIH DRŽAVAH

5. 1 Stopnja finančne neodvisnosti in davčne avtonomnosti občin²³

Država mora vzpostaviti takšen sistem financiranja lokalnih skupnosti, ki bo omogočal ustrezno in cenovno sprejemljivo proizvodnjo kakovostnih proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo z izvajanjem dejavnosti lokalnih javnih služb ter njihovo alokacijo in distribucijo med lokalno prebivalstvo. Izhajajoč iz navedenega je tako nujna razprava o t. i. fiskalni decentralizaciji, ki je v svetu poznana tudi pod pojmom fiskalni federalizem. Decentralizirane fiskalne enote potrebujejo svoje lastne, specifične fiskalne instrumente. Decentralizirana enota mora biti avtonomna na področju financiranja, kar pomeni, da ima na voljo dovolj raznoliko paleto finančnih virov, s katerimi lahko pokriva stroške, ki nastajajo ob dobavi dogovorjenih javnih dobrin njenim prebivalcem. Osnovni finančni viri so tako:

- lastni davki, ki jih predpisuje decentralizirana enota sama oz. zakon,
- davčni viri, ki si jih decentralizirana enota deli z državo (t. i. odstopljeni davki),
- nedavčni prihodki različnih oblik (takse, pristojbine, subvencije, ostali lastni prihodki),
- zadolževanje (Brezovnik, 2008).

Skupnost občin Slovenije in Državni svet Republike Slovenije so v sodelovanju z Združenjem mestnih občin Slovenije 24. septembra 2018 pripravili posvet o financiranju slovenskih občin. Tema posveta je bila Mednarodna primerjava sistemov fiskalne decentralizacije v državah članicah EU.²⁴ V okviru te primerjave (na str. 7) je prikazan izračun stopenj fiskalne decentraliziranosti EU–28 s KIFD (I),²⁵ po katerem je najbolj fiskalno decentralizirana država Belgija s KIFD 0,75, Slovenija pa je na 24. mestu s KIFD 0,47. Povprečni KIFD v EU, pri čemer je všteto tudi Združeno kraljestvo (podatki so za leto 2017) je 0,59, kar pomeni, da naša država spada med najmanj finančno decentralizirane v EU (Finžgar in Oplotnik, 2018).

Na podlagi podatkov Eurostata je med drugim mogoče primerjati deleže skupnih prejemkov iz davkov in socialnih prispevkov na občinskem nivoju za posamezne države članice EU glede na skupni BPD v posamezni državi. Gre torej za davke, ki jih pobirajo same občine.²⁶ Te podatke se lahko primerja s povprečnimi podatki za vse države EU skupaj in posebej za države evroobmočja. Iz grafa 8 je razvidno, da je Slovenija po kriteriju davčne avtonomnosti občin tik pod obema povprečjema – za vse države EU in za države evroobmočja. Na splošno velja, da večja kot je stopnja davčne avtonomnosti občin v posamezni državi, manjša je njihova finančna odvisnost od države.

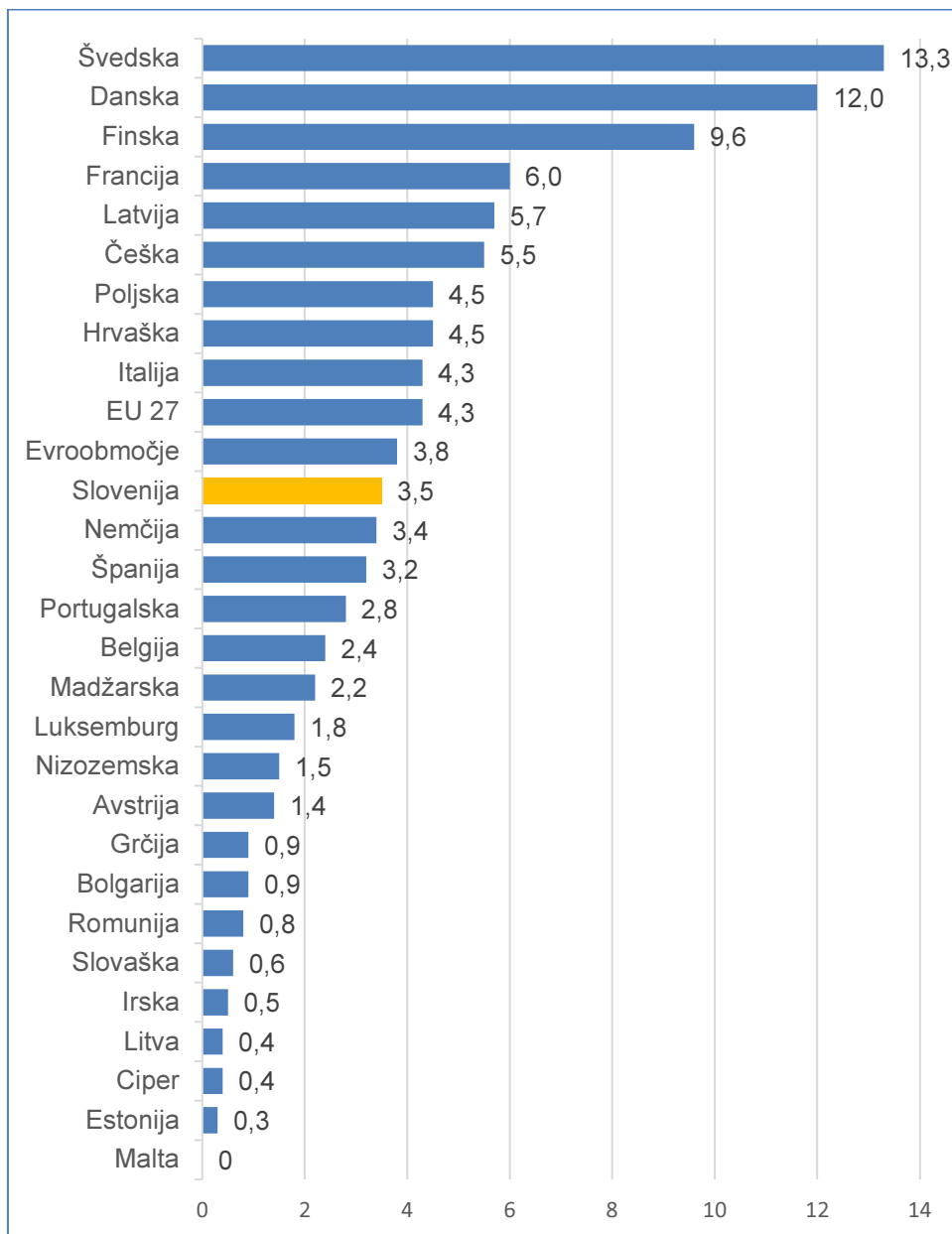
²³ Obširneje o sistemih financiranja na lokalni ravni v nekaterih državah članicah EU glej tudi: Raziskovalna naloga št. 30/2017.

²⁴ Mednarodna primerjava je z vsemi obrazložitvami dostopna na spletni strani http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/ds_po_financiranje_slovenskih_obcin_2018_finzgar_oplotnik.pdf.

²⁵ Konceptualni indeks fiskalne decentralizacije.

²⁶ V Sloveniji se na občinskem nivoju socialni prispevki ne pobirajo.

Graf 8: Delež davkov in socialnih prispevkov (v % BDP), ki jih pobirajo občine v državah članicah EU – podatki za leto 2018



Vir: Podatki Eurostat, tabela gov_10a_taxag, graf avtorjev raziskovalne naloge.

V nadaljevanju prikazujemo določene elemente finančne odvisnosti občin od države in davčne avtonomnosti občin v Avstriji, Estoniji in Italiji.

5.1.1 Avstrija

Avstrijski Zvezni ustavni zakon²⁷ ureja področje občinske samouprave v členih 115–119a. Občinska samouprava se ne sme odpraviti ali omejevati z zveznimi ali deželnimi (ustavnimi ali navadnimi) zakoni. Ta država je razdeljena na zvezne dežele, v okviru katerih deluje 2095 občin. Slednje imajo svoje proračune, ki jih nadzirajo zvezne dežele.

Enote lokalne samouprave so torej občine (*Gemeinde*), ki opravljajo izvirne in prenesene naloge. Prenesene naloge opravlja občina po odredbi zvezne dežele ali zvezne vlade v skladu z navodili. V lastni pristojnosti opravljajo občine predvsem zadeve, ki se nanašajo na lokalno skupnost in jih je primerno opravljati na lokalni ravni: skrb za javno varnost, nadzor lokalnih dogodkov, upravljanje občinskih prometnih območij, lokalna prometna policija, lokalna tržna policija, lokalna sanitarna policija, načrtovanje lokalnega razvoja itn. (118. člen Zveznega ustavnega zakona). Finančna avtonomija občin izhaja iz ustave in zakonodaje. Občine morajo kriti stroške, ki nastanejo pri opravljanju nalog, ne glede na to ali spadajo v njihovo izvirno (avtonomno) pristojnost ali so zanje pooblašene (Raziskovalna naloga št. 30/2017).

Poleg navedenih nalog ima vsaka občina pravico delovati kot samostojen gospodarski subjekt (*Wirtschaftskörper*). V tem okviru skrbi za vodovodno in kanalizacijsko napeljavo, oskrbo z energijo, odvoz odpadkov, upravljanje vrtcev, šol, bolnišnic, negovalnih domov in pokopališč (ECPRD 3159).

V Avstriji je razdelitev finančnih virov med zvezno vlado, zveznimi deželami in občinami urejena v Finančnem ustavnem zakonu²⁸ in v Zakonu o finančni izravnavi oziroma delitvi prihodkov.²⁹ Občine lahko določajo (pobirajo) lokalne davke ali deljene davke. Zvezni zakon ureja zvezne skupne davke, določa, kateri posebni davki so izključno lokalni davki in občinam dovoljuje obračunavanje določenih davkov na podlagi odločitev občinskih svetov. Deželna zakonodaja v glavnem določa skupne davke dežel in izključne davke občin. Tako občine pridobivajo prihodke iz davkov, taks in virov iz gospodarske dejavnosti (pristojbine, prodaja nepremičnin), ki so pomemben vir dohodka. Največ doprinesejo pristojbine, ki predstavljajo 12 % vseh prihodkov občin (podatek za leto 2014). Deljene davke (npr. davek na dohodek ali davek na dodano vrednost) določa zakon s fiksnim ključem za razdeljevanje, ki je v tistem obdobju znašal 11,883 %, kolikor pripada občinam. Delež prihodkov, ki pripada občinam iz tega naslova, predstavlja 39 % vseh prihodkov občin (podatek za leto 2014). Porazdelitev se izvaja s pomočjo finančne izravnave, pri čemer je zelo pomembno število prebivalcev občine. Po podatkih iz leta 2014 je 21 % prihodkov izhajalo iz občinskih davkov. Od tega je največji delež (cca 65 %) predstavljal komunalni davek (*Kommunalsteuer*)³⁰ Drugi največji delež v višini 17 % so občine prejele iz davka na nepremičnine. V nekaterih primerih (davek na nepremičnine, davek na pse, na parkirnine, na motorna vozila ipd.) imajo občine pravico do določitve davčne stopnje. Deloma jim je prepuščena odločitev o tem, kako bodo porabile sredstva iz davčnih virov. Poleg tega zvezna vlada ali zvezne dežele dodeljujejo dodatna sredstva zaradi posebnih finančnih potreb občine (Raziskovalna naloga št. 30/2017 in ECPRD 3159).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope je letos sprejel priporočilo³¹ za Avstrijo (Recommendation 446 (2020)), v katerem je med drugim izrazil skrb zaradi trajno nizke stopnje fiskalne avtonomije subjektov v okviru lokalne samouprave in zaradi njihove precejšnje odvisnosti od transferjev z višjih nivojev. To naj bi zmanjševalo

²⁷ *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*.

²⁸ *Finanz-Verfassungsgesetz 1948*.

²⁹ *Finanzausgleichsgesetz 2017*. Ta zakon pokriva obdobje 2017–2021.

³⁰ Komunalni davek je davek, ki ga delodajalec ali samozaposleni plačuje občini. Osnova za njegovo odmero je bruto plača delojemalcev, od katere je treba občini odvzeti 3 % (Wikipedia: Kommunalsteuer (Österreich)).

³¹ *Recommendation 446 (2020)*.

finančno vzdržnost občin in njihovo sposobnost, da bi dohajale naraščajoče stroške za izvrševanje njihovih nalog. Kongres v zvezi s tem zahteva od Sveta ministrov SE, da avstrijske oblasti pozove k povečanju pooblastil zveznih dežel in občin za pobiranje davkov, in sicer prek omogočanja večje svobode za določanje stopenj in osnov za njihove lastne davke. To naj bi okrepilo njihovo fiskalno avtonomijo in zagotovilo finančno vzdržnost ter dolgoročno odpornost enot lokalne samouprave. Kongres pa je z zadovoljstvom ugotovil, da so bile uspešno izvedene reforme, začete leta 2011, ki so se nanašale na povečanje jasnosti pri razdelitvi pristojnosti med zveznimi, deželnimi in občinskimi oblastmi. Pohvalil je tudi sprejetje novega vladnega načrta, ki med drugimi cilji omenja obravnavanje nerešenih vprašanj glede nizke stopnje fiskalne avtonomije zveznih dežel in občin (Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (2020), priporočilo za Avstrijo, spletna stran).

5.1.2 Estonija

V tej državi je lokalna samouprava organizirana na enem nivoju. Po izvedeni reformi na tem področju pa imajo od leta 2007 skupaj 79 občin, in sicer 15 mestnih in 64 podeželskih.³²

Estonska ustava o lokalni samoupravi govori v XIV. poglavju (členi 154–160). Med drugim je v tem poglavju določeno, da se občinam lahko naložijo obveznosti samo v skladu z zakonom ali v dogovoru z njimi. Sredstva za financiranje nalog, ki jih je vlada v skladu z zakonom naložila občinam, se zagotovijo iz državnega proračuna. Vsaka občina ima samostojen proračun, ki se pripravi v skladu z načeli in po postopku, določenem v zakonu. Občine imajo na podlagi zakona pravico naložiti in pobirati davke ter določati druge dajatve.

Naloge in pristojnosti občin določa Zakon o organizaciji lokalne samouprave.³³ Ta v 6. členu določa, da naloge občine med drugim obsegajo zagotavljanje socialnih storitev, delovanje na področjih kulture, športa in mladinske politike, stanovanjsko gradnjo in storitve javnih služb, zagotavljanje preskrbe z vodo, skrb za odpadke in kanalizacijo omrežje, prostorsko planiranje, javni transport znotraj občine ter izgradnjo in vzdrževanje lokalnih cest, če te naloge niso v pristojnosti drugih subjektov. Med naloge občine nadalje spadajo skrb za šolske ustanove od predšolske stopnje do srednjih šol, za knjižnice ter za delovanje lokalnih kulturnih centrov, muzejev, športnih objektov, zavetišč, negovalnih in zdravstvenih domov ter drugih lokalnih ustanov, če so v lasti občine. V vojnem in izrednem stanju ima občina še nekatere druge naloge. Poleg vsega navedenega se občine ukvarjajo z lokalnimi zadevami, za katere jih pooblasti drug zakon, ter zadeve, za katere noben zakon ne določa, da bi se z njimi ukvarjali drugi subjekti. Občine opravljajo tudi naloge iz pristojnosti države, za katere obstaja zakonska podlaga ali je bila glede njih sklenjena pogodba med pooblaščenim državnim telesom in posameznim občinskim svetom; stroški izvajanja teh nalog bremenijo državni proračun.

Področje lokalnega financiranja ureja Zakon o finančnem upravljanju na področju lokalne samouprave,³⁴ ki določa načela pripravljanja in sprejemanja občinskih proračunov, ukrepe za zagotavljanje finančne discipline, omejitve zadolževanja občin itd.

Na spletni strani estonskega ministrstva za finance je med drugim navedeno, da so občinski prihodki sestavljeni iz davkov, nakazil, prodaje storitev in drugih prihodkov. Namen davčnih prihodkov (dohodnina in davek na nepremičnine), izravnalnega sklada in namenskih dotacij je zagotoviti, da imajo občine dovolj sredstev za neodvisno organiziranje lokalnega življenja. Več kot polovico skupnih prihodkov občin predstavljajo

³² Povzeto po *Wikipedia: Municipalities of Estonia*.

³³ *Local Government Organisation Act*.

³⁴ *Local Government Financial Management Act*.

zneski dohodnine, ki se v tej državi obračunava po stopnji 20 %. Dohodnina se deli med centralno vlado in občinami; slednje dobijo 11,93 % od celotne dohodnine državljanov (za leto 2019), kar je v letu 2018 nanoslo več kot 1,1 milijarde EUR. Davek na nepremičnine, ki ga lahko znotraj zakonskih okvirov določijo občine same, se v celoti plačuje v občinski proračun, vendar pa je višina sredstev, zbrana prek njega, občutno nižja. V letu 2018 je znašala 57 milijonov EUR. Občine lahko določijo tudi lokalne dajatve (npr. za oglaševanje, parkirnine), vendar je njihov delež v prihodkih občin zelo nizek (manj kot 1 %). Izravnalni sklad je namenjen uskladitvi proračunskih možnosti občin z različnimi višinami prihodkov in je v letu 2019 znašal 102 milijona EUR. Namenske dotacije predstavljajo pomoč na posameznih področjih. Omogočajo npr. pokrivanje stroškov za učitelje, plačevanje šolskih obrokov, minimalnih sredstev za preživljanje, za vzdrževanje lokalnih cest itd. Skupni znesek namenskih dotacij v letu 2019 je znašal 417 milijonov EUR (Ministrstvo za finance Republike Estonije: Local governments in Estonia, spletna stran).

Več ko je davkoplačevalcev in višji ko so njihovi dohodki, večji je tudi priliv iz naslova dohodnine v občinski proračun. Resda tudi država nakazuje občinam določena sredstva in poleg tega prejemajo določena sredstva iz skladov EU, vendar pa so občinski proračuni pretežno odvisni od uspešnosti svojih delovno aktivnih prebivalcev (Aas, 2018, spletna stran).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope je v marcu 2017, ko še ni bila zaključena reforma lokalne samouprave z zmanjšanjem števila občin (več o tem glej v nadaljevanju), izdal priporočilo št. 401 (2017), v katerem med drugim izraža zaskrbljenost zaradi: pomanjkanja jasne razmejitve pristojnosti med državnimi in lokalnimi oblastmi, pomanjkanja spremljajočih finančnih virov za prenos pristojnosti na občine in njihove prevladujoče odvisnosti od nakazil s strani države, skromnega potenciala lastnih sredstev občin za izvrševanje njihovih nalog, še posebej na podežlju, ter šibkosti lastnih davčnih prihodkov občin. Kongres s tem v zvezi zahteva od Sveta ministrov SE, da estonske oblasti pozove k pojasnitvi zakonodaje, ki se nanaša na prenos obveznih nalog na občine, ter k prenosu kar največ pristojnosti skupaj s potrebnimi finančnimi sredstvi z državne na lokalno raven. Tak pristop bi lahko ustrezno zaokrožil vladni načrt za okrepitev lokalne samouprave z združevanjem majhnih občin v večje. Nadalje naj se obenem z zaključkom reforme lokalne samouprave spremeni domača zakonodaja, tako da bodo občine dobile več finančne avtonomije; pri tem naj bi se zagotovila razširitev virov njihovih prihodkov z izboljšanjem občinskega davčnega sistema in povečanjem občinskega deleža v državnih davkih (Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (2017), priporočilo za Estonijo, spletna stran).

5.1.3 Italija

V drugem odstavku 114. člena italijanske ustave je določeno, da so občine (*comuni*), pokrajine (*province*), metropolitanska območja (*città metropolitane*) in dežele (*regioni*) avtonomne enote (*enti autonomi*) z lastnim statutom, pristojnostmi in nalogami v skladu z načeli, določenimi v ustavi. V 118. členu ustave je določeno, da upravne naloge izvršujejo občine, razen če se zaradi zagotavljanja enotnega izvrševanja storitev ne prenesejo na višje nivoje. Občine, pokrajine in metropolitanska območja so nosilci lastnih upravnih (temeljnih) nalog in tudi tistih nalog, ki so jim dodeljene z državnim ali deželnim zakonom.

Temeljne naloge občin določa uredba-zakon št. 95/2012 (preoblikovana z zakonom št. 135/2012)³⁵ in segajo na področja splošne uprave, finančnega poslovanja,

³⁵ DECRETO-LEGGE 6 luglio 2012, n. 95; Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini ((nonche' misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)). Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

računovodstva in nadzora, organiziranosti javnih služb (vključno z občinskimi storitvami javnega prevoza), zemljiškega katastra (razen nalog, ki jih po zakonu opravlja država), urbanističnega načrtovanja in gradnje, civilne zaščite in prve pomoči, komunalnih storitev (zbiranja odpadkov), načrtovanja in upravljanja sistema socialnih storitev, šol, organizacije in upravljanja, občinske policije itn. V skladu z uredbo z zakonsko močjo št. 267/2000³⁶ med naloge občin, dodeljene z državnim ali deželnim zakonom, spadajo naloge s področij matičnih zadev (registracija, rojstvo, poroka, smrt), volitev, vojaške službe, statistike itn. (Raziskovalna naloga št. 30/2017).

Načela financiranja občin, pokrajin in dežel določa ustava (119. člen). Občine, pokrajine, metropolitanska območja in dežele imajo finančno avtonomijo, torej imajo lastna sredstva, kot določa zakonodaja. Svoje prihodke zbirajo skladno z ustavo in zakonodajo. V proračunih morajo obvezno spoštovati načelo uravnoveženosti. Občine, pokrajine in metropolitanska območja se lahko tudi zadolžujejo, a le za financiranje investicij. Ob tem morajo hkrati sprejeti načrt odplačila dolga. Državne garancije na njihova posojila niso dopustne (Raziskovalna naloga št. 30/2017).

V navedenem členu ustave je poleg ostalega še določeno, da občinam pripada delež davčnih prihodkov za pobrane davke, ki se nanašajo na njihovo ozemlje. Za območja z manjšo davčno sposobnostjo na prebivalca država z zakonom vzpostavi poseben izravnalni sklad (*fondo perequativo*), iz katerega se dodeljujejo nenamenska sredstva. Finančni viri, ki jih določa navedeni člen ustave, v celoti omogočajo občinam financiranje javnih nalog, ki so jim poverjene. Za pospeševanje gospodarskega razvoja, kohezije in socialne solidarnosti, za odpravo ekonomskih in socialnih neravnovesij, za spodbujanje učinkovitega izvrševanja pravic posameznikov ali za druge namene pa država nameni še dodatna sredstva v korist nekaterih občin, pokrajin, metropolitanskih območij in dežel.

V Italiji sta na nivoju občin najpomembnejša davka občinski davek na nepremičnine (*imposta municipale propria – IMU*) in davek na odpadke (*tassa sui rifiuti – TARI*). IMU se plačuje za posest stavb in stavbnih ter kmetijskih zemljišč.³⁷ Davčna osnova je katastrska vrednost nepremičnine, določena v skladu z zakonom. TARI plača vsak, kdor ima v posesti ali uporablja prostore ali površine, na katerih se lahko ustvarjajo odpadki. Prihodki iz tega naslova morajo zagotoviti popolno pokritje stroškov za zbiranje in odvoz odpadkov. Tarife za ta davek določijo s sklepi občinski sveti na podlagi stroškov v zvezi z odpadki, ki izhajajo iz finančnih načrtov (več o navedenih davkih glej: Raziskovalna naloga št. 33/2019). Poleg tega se občine lahko odločijo za dodatni davek na dohodnino (*addizionale comunale all'IRPEF*), ki lahko znaša do višine 0,8 oziroma v Rimu do 0,9 % od osnove za dohodnino. Nadalje občine pobirajo še nekatere druge dajatve, kot so davek na zunanje oglaševanje (*imposta comunale sulla pubblicità (ICP)*), turistična taksa (*imposta di soggiorno*) in še nekatere druge (več o vseh naštetih in drugih občinskih dajatvah glej: italijansko Ministrstvo za gospodarstvo in finance, Oddelek za finance, spletna stran).³⁸

Nedavčni prihodki občin pa so npr. prihodki iz poslovanja, komercialne dejavnosti, iz lastništva premoženja (prodaja premičnin in nepremičnin); iz obresti, od depozitov ali drugih finančnih produktov; iz naslova prometnih in parkirnih glob ter drugih upravnih prekrškov (Raziskovalna naloga št. 30/2017).

³⁶ DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267; Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

³⁷ Glavno prebivališče davčnega zavezanca in njegove ožje družine je izvzeto iz plačila navedenega davka, vendar pa to ne velja za najbolj luksuzne nepremičnine. Davka se tudi ne plačuje za posest stavb, namenjenih kmetijski dejavnosti ter za gradbena zemljišča.

³⁸ V Italiji se predpisi na tem področju spreminjajo relativno pogosto (primerjaj npr. omenjeno Raziskovalno nalogo št. 33/2019, ki je bila izdelana v lanskem letu, z aktualnimi podatki o občinskih davkih na spletni strani italijanskega Ministrstva za gospodarstvo in finance).

Občine prejemajo finančna sredstva tudi prek več transferjev. Med najpomembnejšimi je Sklad za enako porazdelitev (*Fondo di solidarietà comunale*), ki je najpomembnejši element za izravnavo. Sklad upravlja Centralna direkcija za lokalne finance Ministrstva za notranje zadeve. Vir financiranja so tudi subvencije iz državnega proračuna; občine lahko prejmejo sredstva za izvedbo skupnih projektov ali javnih del. Pomembna so tudi sredstva EU; občine lahko izkoristijo več sredstev EU za področje razvoja mest, razvoj podeželja idr. (Raziskovalna naloga št. 30/2017).

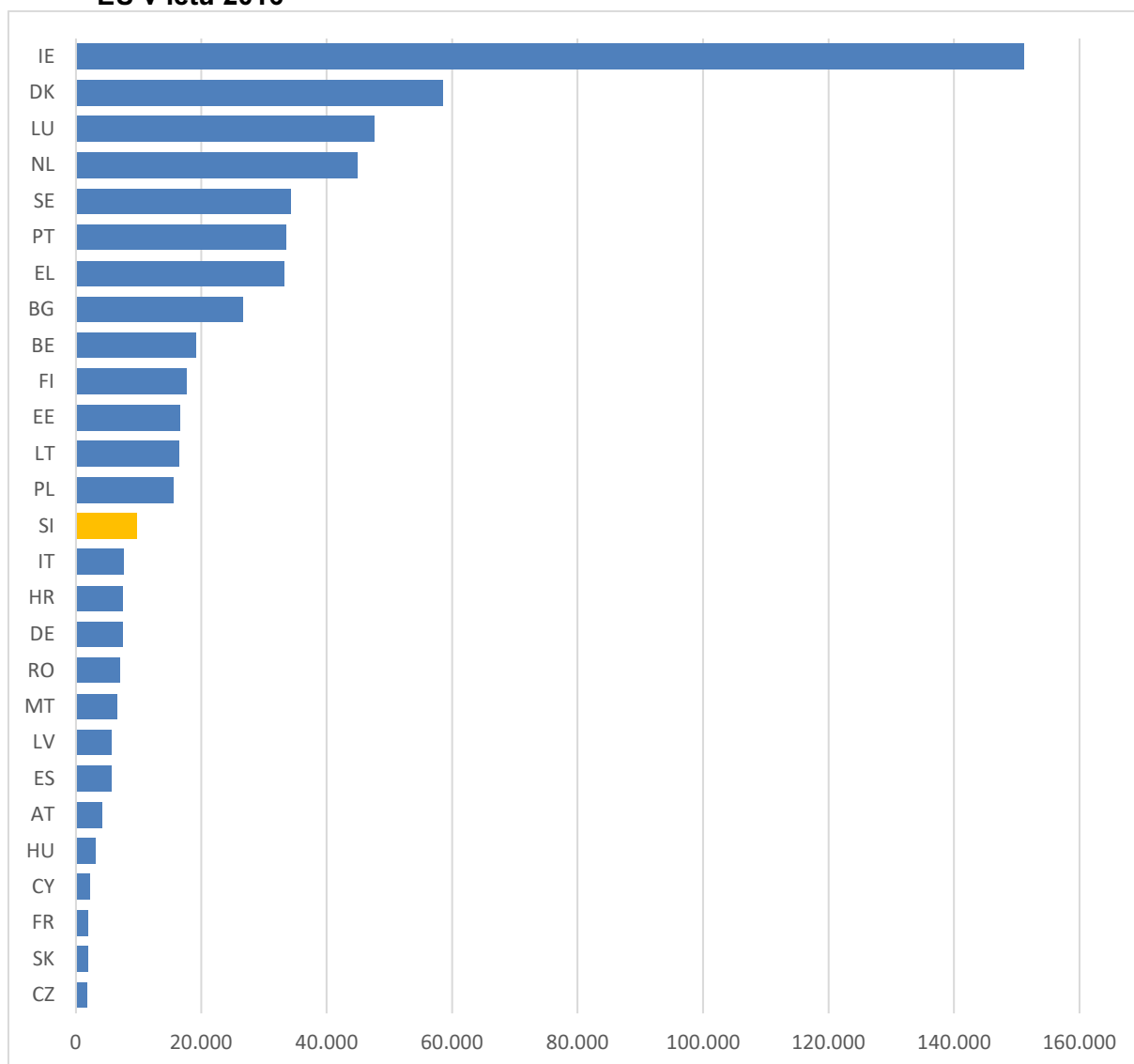
Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope je v letu 2017 za Italijo ugotovil, da niso bila zadovoljivo upoštevana načela listine, ki državam podpisnicam nalagajo čim večjo finančno in upravno samostojnost na lokalni ravni. Tako je Kongres v priporočilu za navedeno leto Italijo pozval, naj ponovno prouči merila za izračun zmanjšanja proračuna in odpravi finančne omejitve, ki jih imajo lokalni organi, da bi jim zagotovili zadostna finančna sredstva (Raziskovalna naloga št. 30/2017).

5. 2 Mehanizmi spodbujanja združevanja občin

V širši javnosti prevladuje prepričanje, da so v Sloveniji občine na splošno zelo majhne glede na število prebivalcev in da v drugih državah temu ni tako.³⁹ Naslednji graf OECD (podatki so iz leta 2016) pa prikazuje, da se naša država v tem pogledu nahaja na sredini držav članic EU, brez Združenega kraljestva. Povprečje v EU skupaj z Združenim kraljestvom je znašalo 5867 prebivalcev na občino, v Sloveniji pa je bilo leta 2016 povprečno število prebivalcev na občino 9739 (OECD: Key Data on Local and Regional Governments in the European Union; Municipality size (2016–2017)).

³⁹ »Več kot 50 % občin ima manj kot 5.000 prebivalcev. Že opravljena analiza organizacije in delovanja občin je pokazala, da je pomanjkanje kadrovskih in finančnih zmožnosti predvsem manjših občin glavni problem, ki občine ovira pri učinkovitejšem organiziranju dela in zagotavljanju zakonitosti izvajanja vseh nalog občine. Tudi strokovna javnost je ugotavljala, da potrebujemo resen strokovni razmislek, kako pristopiti k ponovnemu združevanju občin z vidika njihove učinkovitosti pri zagotavljanju pravic, ki jih imajo njihovi prebivalci« (Odgovor MJU, spletna stran). K združevanju občin z manj kot 5000 prebivalci spodbujajo tudi posamezniki (gl. Predlagam.Vladi.si(a) oziroma zmanjšanje števila občin (gl. Predlagam.Vladi.si(b))).

Graf 9: Povprečna velikost občin glede na število prebivalcev v državah članicah EU v letu 2016



Vir: OECD: Key Data on Local and Regional Governments in the European Union; Municipality size (2016–2017), graf avtorjev raziskovalne naloge.

Poleg različnih oblik medobčinskega sodelovanja so v svetu zaradi boljšega izvajanja nalog v večjih občinah poznani nekateri mehanizmi spodbujanja združevanja majhnih občin med seboj.

V Sloveniji 13. člen ZLS določa, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev ter izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. V 13.a členu ZLS je tudi določeno, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev, vendar ob ustanovitvi lahko tudi manj, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin (ZLS, 13. člen).

ZFO-1 v svojem 27. členu govori o združevanje občin in določa, da če se združita dve ali več sosednjih občin v novo občino, je nova občina upravičena do dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ki se ji zagotavljajo za tri proračunska leta z začetkom prvega proračunskega leta po združitvi. Osnova za izračun dodatnih sredstev za posamezno proračunsko leto je za prvo proračunsko leto po združitvi seštevke primerne porabe občin, ki so se združile v novo občino, za naslednji dve proračunski leti pa primerna poraba nove občine. Če sta se združili dve sosednji občini, je nova občina upravičena

do dodatnega enega in pol odstotka, če se je združilo več sosednjih občin, pa do dodatnih treh odstotkov sredstev primerne porabe (ZFO-1, 27. člen).

V naši državi zaenkrat še ni prišlo do združevanja občin v nove, večje občine.

V nadaljevanju bomo prikazali nekatere mehanizme in primere iz prakse spodbujanja združevanja občin v Avstriji, Estoniji in Italiji. Še prej pa prikazujemo nekatere poudarke iz gradiva (študije) Sveta Evrope iz leta 2017, ki se nanaša na teritorialne reforme v Evropi in predstavlja nekakšen priročnik za združevanje občin.

5.2.1 Teritorialne reforme v Evropi s poudarkom na združevanju občin

V tem delu besedila povzemamo najpomembnejše dele gradiva Sveta Evrope iz leta 2017 o teritorialnih reformah v Evropi,⁴⁰ ki se nanaša na Priporočila Sveta ministrov CM(2004)12 o reformah oz. postopkih za spreminjanje občinskih meja in/ali struktur lokalnih in regionalnih oblasti.⁴¹ Med drugim je v njem navedeno, da je glede na že izvedene spremembe občinskih meja (združevanje občin) mogoče zaznati dva pristopa:

- reforme, izvedene v enem zamahu: po opravljeni javni razpravi in sprejetju v parlamentu vlada z enim samim aktom izvede spremembe občinskih meja od prvega do zadnjega koraka;
- dvostopenjska metoda, pri čemer je prva stopnja napol prostovoljna; lokalnim skupnostim se da na voljo določen čas, da se združijo prostovoljno, seveda ob upoštevanju zakonsko predpisanih pogojev. Druga stopnja nastopi, ko po določenem obdobju (bodisi določenem v mesecih ali letih) vlada sama sprejme ustrezen akt, s katerim odloči o združitvi namesto občin, ki se niso mogle združiti oziroma se združevanju upirajo.

Navadno države ponudijo določene spodbude za prostovoljno združevanje občin, ki jih, povzete po navedenem gradivu SE, navajamo v nadaljevanju.

V **Belgiji** je vlada Flandrije kot ene od treh federalnih regij v skladu s posebnim sporazumom o upravljanju načrtno spodbujala združevanje občin med letoma 2014 in 2019. V letu 2016 je bila sprejeta uredba o pravilih prostovoljnega združevanja. Flandrijska vlada je prevzela oziroma odpisala dolgove občinam, ki so se odločile združiti do 1. januarja 2019 in so vladi same predložile predloge za združitev do 31. decembra 2017. Maksimalni znesek odpisa dolga je bil 500 EUR na prebivalca, absolutni maksimum je bil 20 milijonov EUR na posamezno združitev, celotni zneski iz tega naslova pa niso smeli presegati 200 milijonov EUR proračuna te federalne regije. Po navedenem datumu se občine še vedno lahko združujejo med seboj, vendar brez finančnih spodbud.

Občine so se (tudi zaradi različnih spodbud) med seboj prostovoljno ali napol prostovoljno združevale tudi npr. v **Estoniji** (glej v nadaljevanju) **Avstriji** (Štajerska), na **Finskem**, **Nizozemskem**, **Norveškem**, **Danskem**, v nekaterih **švicarskih** kantonih in v nekaterih **nemških** zveznih deželah, kot sta npr. Brandenburg in Saška-Anhalt. V slednji je po neuspeli prvi (prostovoljni) fazi sledilo obvezno združevanje, podobno pa je bilo tudi v nekaterih drugih državah, kjer se lokalne oblasti niso pozitivno odzvale na pobude za združevanje občin.

Na **Norveškem** se je v okviru teritorialne reforme, ki se je začela v letu 2014, večina združitvev občin izvršila prostovoljno, po opravljenih pogajanjih med njimi, potem ko so

⁴⁰ *Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit (2017)*. Spletna stran: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>.

⁴¹ *Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities.*

bili na državnem nivoju določeni generalni kriteriji za združevanje. Združevanje je bilo uspešno stimulirano s finančnimi spodbudami, in sicer:

- s t. i. reformno subvencijo (*reform grant*) v evrski protivrednosti od pol milijona do 3,3 milijona EUR, v odvisnosti od števila prebivalcev v novi občini;
- s subvencijo, ki je namenjena pokrivanju stroškov združevanja in je v evrski protivrednosti znašala od 2,2 do 7,1 milijona EUR;
- z dolgoročno finančno spodbudo, ki je tudi najpomembnejša in traja 20 let. Pri tem prvih 15 let nova občina prejme enkratno letno subvencijo (*block grant*) s strani države, enako zneskom nakazil, ki bi jih skupaj prejele posamezne občine brez izvedene združitve. Manjše občine, ki imajo večje stroške glede na posameznega prebivalca, prejemajo še višji znesek te subvencije. Po 15 letih se bodo opisane spodbude v skladu z načrtom postopoma zmanjševale.

Postopek združevanja občin lahko olajša tudi povezovanje teritorialnih z institucionalnimi spremembami, predvsem z decentralizacijo. Odpor pred združevanjem se lahko zmanjša s prenosom novih pristojnosti in s tem finančnih sredstev na združeno občino. Tak primer je bil na **Danskem**, ko so vladne reforme v letu 2007 z odpravo okrožij in prenosom pristojnosti na občine spodbudile njihovo združevanje.⁴² Podobno je reforma lokalne samouprave na **Nizozemskem** v letu 2015 prenesla določene pristojnosti s področja socialnega skrbstva na občine, vendar ob hkratni zahtevi, da se konsolidirajo ali med seboj sodelujejo za uspešno izvajanje teh novih obveznih nalog. Navedena reforma je občine dejansko spodbudila k združevanju in sodelovanju, saj majhne občine niso imele upravljaljskih in finančnih kapacitet za obvladovanje novih zadolžitvev. Na **Irskem** so lokalne oblasti v okviru reforme lokalne samouprave leta 2014 prevzele razširjeno vlogo na področju gospodarskega razvoja. Na **Norveškem** je bil v okviru reform lokalne samouprave v letih 2014–2017 prenos dodatnih pristojnosti z države oz. okrožij na občine (npr. srednješolsko izobraževanje in javni transport) pogojen z njihovim združevanjem v večje enote, ki bi omogočile uspešno izvrševanje novih nalog.

V omenjenem gradivu SE je navedeno, da je iz uspešnih primerov združevanja občin mogoče ugotoviti, da je za uspeh združevanja poleg finančnih spodbud zelo pomembno tudi zaupanje med oblastnimi deležniki na centralni in lokalni ravni ter njihov socialni kapital, pa tudi stabilnost političnega sistema v posamezni državi (npr. da občine, ki niso naklonjene združevanju, s špekuliranjem o morebitnem padcu združevanju občin naklonjene vlade ne bi načrtno zavlačevale s procesom medobčinskega združevanja).

Gradivo SE tudi poudarja pomen celovitega obveščanja vseh deležnikov (tudi prebivalcev) tako o pozitivnih kot o možnih negativnih vidikih združevanja občin. Molki elit v tem pogledu zelo verjetno povzroči premik razprav predvsem k negativnim platem združevanja, prezrejo pa se njegovi možni pozitivni učinki. Za podajanje odgovorov na ugovore zoper združevanje se je treba vsebinsko pripraviti, potrebna je posebna komunikacijska strategija. V želji po izvedbi reform se ne sme zamolčati tudi njihovih negativnih posledic; treba si je zapomniti, da obstajata »obe strani kovanca«. Negativne posledice združevanja občin so med drugim lahko:

- slabši dostop do lokalnih uradov, zlasti za oddaljena naselja in ob slabi transportni infrastrukturi;
- ogrožanje identitete in povezanosti lokalnih skupnosti, saj npr. v majhnih krajih, kjer občinska stavba predstavlja tudi kraj za druženje, prenehanje njene osnovne funkcije lahko pusti negativne posledice na lokalno družabno življenje;
- bojazen, da lokalni interesi v večji enoti ne bodo zastopani v zadostni meri, ki je včasih iracionalna, v določenih primerih pa dominantni položaj novega sedeža lokalne skupnosti predstavlja resnični politični problem;

⁴² Več o uspešno izvedeni reformi lokalne samouprave na Danskem glej: Raziskovalna naloga št. 47/2009. Reforma lokalne samouprave na Danskem. Spletna stran: [https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki/RN/2009/Reforma lokalne samouprave na Danskem.pdf](https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki/RN/2009/Reforma%20lokalne%20samouprave%20na%20Danskem.pdf).

- konflikti med posameznimi deli nove, večje lokalne skupnosti; tipičen tak primer je prevzem primestnih občin s strani večjega mesta, ki lahko povzroči bojazen prebivalcev primestnih občin, da njihovi interesi ne bodo upoštevani, saj se bo mesto bolj posvetilo razvoju svojega centralnega, prestižnejšega dela.

Na koncu gradivo SE tudi opozarja, da nosilci reforme lokalne samouprave ne bi smeli biti preveč vneti v želji po odzivanju na vse ugovore zoper združevanje. Nekaterih negativnih učinkov reforme namreč nikoli ni mogoče povsem odpraviti, kar je treba tudi pošteno priznati (Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit (2017)).

5.2.2 Ureditev v nekaterih drugih državah

V nadaljevanju nekoliko prikazujemo še mehanizme in prakso spodbujanja združevanja občin v Avstriji, Estoniji ter Italiji.

5.2.2.1 Avstrija

Ta država spada med dokaj teritorialno razdrobljene. Skupaj je v Avstriji namreč 2095 občin (Statistik Austria).

V gradivu Sveta Evrope iz leta 2017 o teritorialnih reformah v Evropi ta država sicer ni podrobno prikazana, je pa zaradi geografske bližine za nas lahko zanimivo, kako je izvedla reformo lokalne samouprave v okviru ene zvezne dežele.

Na avstrijskem Štajerskem so z reformo lokalne samouprave do leta 2015 število občin zmanjšali približno za polovico. Po lokalnih volitvah leta 2010 se je novoizvoljena vlada odločila, da se loti enega najbolj perečih problemov; tedaj je imela ta zvezna dežela 542 občin in je bila v primerjavi s preostalimi avstrijskimi deželami daleč najbolj razdrobljena. Za leto 2015 je bilo načrtovano, da bo v deželi s približno 1,2 milijona prebivalcev, le še 285 občin.⁴³ S tem se je dvignilo tudi povprečno število prebivalcev na občino, ki je celotni Avstriji sicer na splošno majhno, in sicer zaradi razdrobljenosti kot posledice geografskih značilnosti te države, hkrati pa se znotraj tega povprečja skriva velik razpon med največjimi in najmanjšimi.⁴⁴ V letu 2013 je na Štajerskem v 77 občinah živelo manj kot 500 ljudi in 200 občin je imelo manj kot 1000 prebivalcev. Veliko občin ni zmoglo opravljati nalog in pristojnosti, ki so določene v ustavi. Leta 2010 jih 225 ni uspelo preživeti z lastnim proračunom. Do septembra 2008 so občine še nekako gospodarile z denarjem, ki jim je bil na voljo, po nastopu gospodarske krize pa se je stanje zelo poslabšalo. Že leta 2009 se je podvojilo število občin, ki so zapravile več, kot se je nateklo v njihov proračun, izgube občin pa so se v primerjavi z letom prej povečale za štirikrat. Z zaostrenim gospodarskim stanjem so se najtežje soočale najmanjše občine. Kar 44 odstotkov občin, ki so imele od 1000 do 2000 prebivalcev, je imelo proračunski primanjkljaj. Konec leta 2010 je štajerska deželna vlada ustanovila posebno skupino, ki je izdelala strategijo strukturne reforme. Januarja 2013 je 207 občin izreklo pripravljenost, da se združijo z eno ali več sosednjimi občinami. Kljub vsem omenjenim prizadevanjem pa je bilo še vedno okoli 60 občin, ki so reformi nasprotovale zaradi centralizacije oblasti, domnevno povečane odtujenosti občin, manjših prihrankov od napovedanih ipd. (Dnevnik, 19. 9. 2013).

⁴³ Dejansko število občin v zvezni deželi Štajerski je trenutno 287, vključno z mestom Gradec (Statistik Austria). Med reformo je bilo tako število občin v tej zvezni deželi (542) zmanjšano za 255 občin.

⁴⁴ Po podatkih za leto 2016 je bilo v Avstriji povprečno število prebivalcev na občino 4166, povprečje v EU skupaj z Združenim kraljestvom pa je znašalo 5867 prebivalcev na občino (OECD: Key Data on Local and Regional Governments in the European Union; Municipality size (2016–2017)).

Da bi občine spodbudili k združevanju, sta se zvezna in deželna vlada dogovorili za denarne spodbude. Do konca septembra 2013 je tako lahko vsaka občina, ki se je bila pripravljena združiti, prejela 200.000 evrov (Dnevnik, 19. 9. 2013). V Zakonu o finančni izravnavi oziroma delitvi prihodkov za obdobje 2008–2013⁴⁵ je bilo v devetem odstavku 21. člena določeno, da deželni predpis za prvo leto po združitvi občin lahko določi časovno omejeno stimulacijo za vsako združitev v znesku najmanj 80.000, za drugo leto 60.000, za tretje 40.000 in za četrto 20.000 EUR. Če sredstva v proračunu dežele ne zadostujejo za te stimulacije, ima vsaka dežela pravico do zmanjševanja teh zneskov, o čemer lahko sprejme svoja pravila.

S tem ukrepom pa je bilo povezano tudi nekaj nejasnosti, zlasti glede tega, ali velja stimulacija za vsako občino, kot je trdila zvezna dežela Štajerska, ali samo za posamezno združitev, kot je določeno v Zakonu o finančni izravnavi oziroma delitvi prihodkov za obdobje 2008–2013. Štajerske deželne oblasti so vztrajale pri tem, da stimulacijo dobi vsaka posamezna združena občina. Poleg navedenega je dežela podelila vsaki od ukinjenih občin po 50.000 EUR premije, občinam, ki so že pred letom 2013 izrazile namero o združitvi, pa je dodelila še po 50 EUR na vsakega prebivalca. O tem je razpravljalo tudi avstrijsko računsko sodišče (*Rechnungshof Österreich*), ki je izrazilo pomislek, da niso bili predloženi izračuni in dokazi o tem, kakšna bo dejanska končna korist tega združevanja občin (Steiermark ORF.at).

5.2.2.2 Estonija

Država je občine spodbujala k združevanju dlje časa, in sicer prek finančnih spodbud, ki jih je določal zakon iz leta 2004.⁴⁶ Ker pa je prišlo le do skromnega zmanjšanja števila občin (z 227 v letu 2006 do 213 v letu 2014), je vlada junija 2016 objavila kriterije za radikalnejšo teritorialno reformo ter določila kratek rok do konca navedenega leta za izvedbo pogajanj o prostovoljnih združitvah, sicer naj bi do lokalnih volitev v oktobru 2017 kar sama izvedla združitve. Ukrepi so bili uspešni, saj je trenutno v Estoniji (kot je že zgoraj navedeno) 79 občin.

Zakon o spodbujanju združevanja v okviru lokalne samouprave iz leta 2004 je določil načela za združevanje občin in za spodbujanje tega združevanja, zahteve za dostopnost javnih storitev po končanem združevanju, osnove za dodeljevanje sredstev iz državnega proračuna za pokrivanje stroškov, povezanih z združevanjem, pa tudi načela za nadomeščanje izpada dodeljevanja sredstev iz državnega proračuna po združevanju. V originalni verziji je zakon vseboval določbe, ki so vsebovale konkretne zneske finančnih spodbud v primeru dejansko izvedenega združevanja občin. Država je vsaki združeni občini na posameznega prebivalca plačala po 50 EUR, vendar skupni znesek iz tega naslova ni smel biti nižji od 150.000 EUR in ni smel presežati 400.000 EUR.

V tej državi je od začetka leta 2017 v veljavi Zakon o upravni reformi,⁴⁷ s katerim se je po opravljeni fazi prostovoljnega združevanja dokončno zmanjšalo število občin, kajti veliko število občin je predstavljalo precejšen finančni izziv za številne (predvsem manjše) občine. V zakonu je bil določen pogoj, da morajo imeti občine najmanj 5000 prebivalcev. Če ta pogoj ni izpolnjen, so možne izjeme, če je izpolnjen en od naslednjih pogojev:

- združujeta se najmanj dve občini, ki tvorita logično upravno-teritorialno enoto, katere površina obsega najmanj 900 km² in ima najmanj 3500 prebivalcev;

⁴⁵ *Finanzausgleichsgesetz 2008*.

⁴⁶ Zakon o spodbujanju združevanja v okviru lokalne samouprave (*Promotion of Local Government Merger Act*).

⁴⁷ *Administrative Reform Act*.

- gre za mejno območje z Rusko federacijo, pri čemer ima nova občina najmanj 3500 prebivalcev in je sestavljena iz najmanj štirih upravnih teritorijev ali njihovih delov, ki so med sabo zgodovinsko, kulturno in geografsko povezani;
- gre za občino na enem izmed estonskih otokov s samostojno upravo (ECPRD 3575).

Navedeni zakon tudi določa, da je priporočena velikost občin taka, da imajo več kot 11.000 prebivalcev, kar pomeni, da se mora v postopku združevanja dati prednost takšnim združitvam, ki zagotavljajo navedeno število prebivalcev. Če je število prebivalcev nove občine po združitvi večje kot 11.000, je upravičena do dodatnih sredstev v višini 500.000 EUR. Praksa je pokazala, da so bila ta dodatna sredstva precej prepričljiv argument za bolj ambiciozno združevanje občin. Poleg tega je vlada uporabila še druge spodbude. Poleg navedenega bonusa za združevanje v skupni višini cca 65 milijonov EUR je določila tudi pavšalno nadomestilo v višini enoletne plače za direktorje občinskih uprav (*local government executives*), ki so zaradi združitve občin morali zapustiti svoj položaj in se potem niso zaposlili na enakovrednem mestu, poskrbela pa je tudi za sodelovanje strokovnjakov za združevanje (jih tudi financirala) in za ustrezno dokumentacijo, ki je pomagala občinam v postopku združevanja. Vse te spodbude pa so naletele tudi na določene odpore v medijih in pri nasprotnikih združevanja občin. Zlasti je bilo sporno izplačevanje enoletnega pavšalnega nadomestila plače za občinske predstavnike. Najglasnejši kritiki so trdili, da je bil ta ukrep predrag in nepotreben. Podobne reakcije so bile zaznane tudi v drugih državah, kjer so se ob reformi lokalne samouprave odločili za pavšalna nadomestila plač (Aas, 2018, spletna stran).

5.2.2.3 Italija⁴⁸

Po podatkih Italijanskega statističnega urada (ISTAT) je v bilo v Italiji na dan 1. julija 2020 skupaj 20 dežel (od tega 5 s posebnim avtonomnim statusom), 14 metropolitanskih območij, 93 pokrajin ter 7903 občine (ISTAT, spletna stran).

Drugi odstavek 133. člena italijanske ustave določa, da lahko dežela na svojem območju po predhodni ugotovitvi volje prebivalstva z zakonom ustanovi nove občine in spremeni njihovo območje ter poimenovanje.

V skladu s 15. členom (teritorialne spremembe, združevanje občin in njihovo ustanavljanje) zgoraj navedene uredbe z zakonsko močjo št. 267/2000, ki predstavlja enotno besedilo zakonov s področja urejanja delovanja lokalnih skupnosti, so za združevanje občin predvidene finančne spodbude. Tudi ta člen določa, da lahko dežele spreminjajo občinska območja po pridobitvi mnenja zainteresiranih prebivalcev in v skladu z deželno zakonodajo. Vsaka novonastala občina, razen v primeru združevanja več občin, mora imeti najmanj 10.000 prebivalcev. Ravno tako druge občine, ki posledično nastanejo po formiranju novih občin, ne smejo imeti manj kot 10.000 prebivalcev. Z zakonom se mora prvotnim občinam zagotoviti tudi ustrezen način sodelovanja in decentralizacija služb. V tretjem odstavku navedenega člena je posebej določeno, da so z namenom spodbujanja združevanja občin (poleg prispevkov s strani dežele) občine deležne nekaterih ugodnosti tudi s strani države. Deset let po združitvi jim namreč pripadajo posebni izredni prispevki, ki se določijo na podlagi posebnega predpisa.

Dejansko je v prvem odstavku 20. člena novelirane zgoraj navedene uredbe-zakona iz leta 2012 št. 95/2012 določeno, da znaša od leta 2018 dalje delež izrednega prispevka občinam, ki so se združile na podlagi 15. člena zgoraj navedene uredbe z zakonsko močjo, dodatnih 60 % v primerjavi z deležem nakazil s strani države, ki so bile zadevnim občinam pred združitvijo nakazane v letu 2010 (Raziskovalna naloga št. 56/2013 ter določbe citiranih predpisov v ažurirani verziji).

⁴⁸ Ta država sicer v zgoraj navedenem gradivu Sveta Evrope ni posebej prikazana kot primer za združevanje občin.

Nadalje je bila z zakonom št. 205 iz leta 2017⁴⁹ (načrt proračuna) določena še ena spodbuda za združevanje občin, in sicer se opisani dodatek za združevanje poveča za 10 milijonov EUR letno, vendar pa se pri tem obenem znižajo nakazila države občinam iz drugega naslova.

Glede na zgoraj navedeno današnje število občin (7903) in ob primerjavi s stanjem na dan 1. januarja 2015, ko je bilo po podatkih ISTAT v Italiji skupaj 8048 občin, lahko v okviru petih let ugotovimo relativno majhno razliko, in sicer se je skupno število občin zmanjšalo za 145. Za primerjavo: ob upoštevanju podatkov o številu italijanskih občin v letu 2015 bi se ob enakem združevanju občin njihovo število v Sloveniji zmanjšalo za malo manj kot 4 občine (3,81) (ISTAT, lasten izračun avtorjev).

VI ZAKLJUČEK

Tako kot v drugih državah je bila tudi slovenska reforma lokalne samouprave zahtevna. Po sprejetju ustave, ki predstavlja izhodišče za uvedbo/uresničevanje pravice do lokalne samouprave je bila sprejeta še vrsta zakonov (Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o financiranju občin, Zakon o volitvah idr.). Zakonodaja je bila večkrat spremenjena in dopolnjena, večkrat je vanjo poseglo tudi Ustavno sodišče.

Pomembno vodilo reforme je bila Evropska listina o lokalni samoupravi Sveta Evrope. Njena načela so za Slovenijo pomembna tudi danes, še več njena delegacija (Kongres lokalnih in regionalnih oblasti – CLRAE) spremlja uresničevanje listine po državah in predlaga izboljšave na področju lokalne samouprave v posamezni državi, podpisnici listine – torej tudi v Sloveniji.

Med predlogi zadnjega in predzadnjega obiska tako svetujejo večji poudarek načelu finančne avtonomnosti, leta 2011⁵⁰ pa so odsvetovali nadaljnje ustanavljanje majhnih občin.⁵¹

Slovenske občine so si precej različne (po ozemeljski velikosti, po št. prebivalcev, ekonomski moči, lahko so mestne, podeželske ipd.). Zato je oziroma mora biti sistem financiranja takšen, da lahko vse občine normalno funkcionirajo oziroma opravljajo ustrezne naloge.⁵² Tu je pomembno načelo solidarnosti in načelo, da morajo biti prebivalcem, ne glede na to v kateri občini bivajo, dostopne enake storitve po primerljivih stroških. Občine se financirajo z lastnimi viri (več kot 90 % vseh virov), transfornimi prihodki iz državnega proračuna, s sredstvi EU in z zadolževanjem.

Glede na to da je v Sloveniji veliko število manjših občin, občine medsebojno sodelujejo prek uveljavljenih oblik, ki jih določa Zakon o lokalni samoupravi (na primer skupne občinske uprave (teh je 52), organ skupnega upravljanja javnih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij, interesne zveze občin) in ob finančni stimulaciji

⁴⁹ LEGGE 27 dicembre 2017, n. 205; Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

⁵⁰ »Poročilo pozitivno ocenjuje napredek glede lokalne demokracije v Sloveniji in ugotavlja ustrezno upoštevanje Evropske listine o lokalni samoupravi... Pozitivno sta ocenila tudi spremembe oziroma izboljšave na področju financiranja lokalne samouprave. Priporočila pozivajo k izboljšavam na posameznih področjih, kot so postopki konzultiranja lokalnih oblasti s strani vlade, potreba po povečanju avtonomije lokalnih oblasti na področju financiranja ter glede prevelike drobitve občin« (Razlogi za sprejem strategije, spletna stran).

⁵¹ V vseh teh letih se občine pri nas ne združujejo, kljub temu, da to finančno stimulira ZFO in da so se za to odločili marsikje v tujini.

⁵² Pri tem je treba upoštevati, da zaradi raznolikosti občin, le - te ne izvajajo vseh nalog in pristojnosti v enakem obsegu ali na enak način.

državnega proračuna. Na takšen način zlasti manjše občine lažje izvajajo vrsto storitev. Zakon o lokalni samoupravi predvideva naslednje oblike za medobčinsko sodelovanje:

Čeprav sistem financiranja stremi k temu, da bi bile razlike med občinami čim manjše je še nekaj manevrskega prostora za izboljšave (na primer menjava nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča z davkom na nepremičnine, ki bi postal osnovni davek občin). Sicer pa iz Strategije razvoja lokalne samouprave izhaja, da je sistem financiranja občin v Sloveniji skladen z vsebino Evropske listine o lokalni samoupravi.

Glede **stopnje finančne neodvisnosti in davčne avtonomnosti občin** lahko ugotovimo, da Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope v svojih pregledih po posameznih evropskih državah načeloma ugotavlja podobne stvari, in sicer premajhno davčno avtonomijo občin ter njihovo preveliko odvisnost od državnih sredstev. V **Avstriji** imajo občine svoje proračune, ki jih nadzirajo zvezne dežele. V tej državi je razdelitev finančnih virov med zvezno vlado, zveznimi deželami in občinami urejena v Finančnem ustavnem zakonu in v Zakonu o finančni izravnavi oziroma delitvi prihodkov. V **Estoniji** ima po ustavi vsaka občina samostojen proračun, ki se pripravi v skladu z načeli in po postopku, določenem v zakonu. Občine imajo na podlagi zakona pravico naložiti in pobirati davke ter določati druge dajatve. Davek na nepremičnine, ki ga lahko določijo občine same, se v celoti plačuje v občinski proračun, vendar pa je višina sredstev, zbrana prek njega, občutno nižja. Občine lahko določijo tudi lokalne dajatve, vendar je njihov delež ravno tako zelo nizek. V **Italiji** so občine avtonomne enote z lastnim statutom, pristojnostmi in nalogami v skladu z načeli, določenimi v ustavi. Slednja določa, da upravne naloge izvršujejo občine, razen če se zaradi zagotavljanja enotnega izvrševanja storitev ne prenesejo na višje nivoje. Občine imajo finančno avtonomijo, torej imajo lastna sredstva, kot določa zakonodaja.

Mehanizmi spodbujanja združevanja občin so namenjeni zagotavljanju boljšega delovanja lokalne samouprave na najnižji ravni. Gradivo Sveta Evrope iz leta 2017 o teritorialnih reformah v Evropi omenja nekatere primere spodbujanja združevanja občin. V **Belgiji** je vlada Flandrije prevzela oziroma odpisala dolgove občinam, ki so se do določenega datuma odločile za združevanje. Na **Norveškem** so združevanje uspešno stimulirali s tremi vrstami finančnih subvencij, ena med njimi se izplačuje za obdobje 20 let. Odpor pred združevanjem se lahko zmanjša s prenosom novih pristojnosti in s tem finančnih sredstev na združeno občino. Tak primer je bil na **Danskem**, ko so vladne reforme v letu 2007 z odpravo okrožij in prenosom pristojnosti na občine spodbudile njihovo združevanje. Podobno je reforma lokalne samouprave na **Nizozemskem** v letu 2015 prenesla določene pristojnosti s področja socialnega skrbstva na občine, vendar ob hkratni zahtevi, da se konsolidirajo ali med seboj sodelujejo za uspešno izvajanje teh novih obveznih nalog. Na **avstrijskem Štajerskem** so z reformo lokalne samouprave do leta 2015 število občin občutno zmanjšali, približno za polovico. Da bi občine spodbudili k združevanju, sta se zvezna in deželna vlada dogovorili za denarne spodbude. Do konca septembra 2013 je tako lahko vsaka občina, ki se je bila pripravljena združiti, prejela 200.000 evrov. Poleg navedenega je dežela podelila vsaki od ukinjenih občin po 50.000 EUR premije, za občine, ki so že pred letom 2013 izrazile namero o združitvi, pa je dodelila še po 50 EUR na vsakega prebivalca. V **Estoniji** je od začetka leta 2017 v veljavi Zakon o upravni reformi, s katerim se je po opravljeni fazi prostovoljnega združevanja dokončno zmanjšalo število občin. Navedeni zakon med drugim določa, da je priporočena velikost občin taka, da imajo več kot 11.000 prebivalcev. V tem primeru je občina upravičena so dodatnih sredstev v višini 500.000 EUR. Poleg navedenega bonusa za združevanje je vlada med drugim določila tudi pavšalno nadomestilo v višini enoletne plače za bivše direktorje občinskih uprav. V **Italiji** so za združevanje občin tudi predvidene finančne spodbude. Deset let po združitvi jim namreč pripadajo posebni izredni prispevki, ki se določijo na podlagi posebnega predpisa. Od leta 2018 dalje znaša delež izrednega prispevka občinam, ki so se združile, dodatnih 60 % v primerjavi z deležem nakazil s strani države, ki so bile zadevnim občinam pred združitvijo nakazane

v letu 2010. S posebnim zakonom iz leta 2017 je določena še ena spodbuda za združevanje občin, in sicer se opisani dodatek za združevanje poveča za 10 milijonov EUR letno.

Pripravili:

dr. Katarina Žagar

Janez Blažič

Benjamin Zajc, pripravnik v RO

VII LITERATURA IN VIRI

- Aas, Arto: Local Government Reform in Estonia (2018). Spletna stran: http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2018/11/ARTO-AAS_LOCAL-GOVERNMENT-REFORM-IN-ESTONIA.pdf, oktober 2020.
- Administrative Reform Act (Estonija). Spletna stran: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/514072016004/consolide/current>, oktober 2020.
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Spletna stran: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, oktober 2020.
- Brezovnik, Boštjan (2020): Pristojnosti in naloge slovenskih občin (s pregledom splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja občine): trinajsta spremenjena in dopolnjena izdaja. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, eKnjiga. Spletna stran: http://www.lex-localis.info/files/777fa730-d03b-490c-9aaf-375b182b8881/637328341946498492_Brezovnik_Pristojnosti_julij%202020_eKnjiga_3_1.7.2020.pdf, oktober 2020.
- Brezovnik, Boštjan, Grafenauer Božo, Oplotnik Žan Jan, Železnik Milan (2014): Statutarna ureditev občine (z osnutkoma statuta občine in poslovnika občinskega sveta) prva spremenjena in dopolnjena izdaja. Spletna stran: http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumentaOkno.aspx?SectionID=9e1914d3-f69d-4590-b269-603afc27fc04&glava=0#Naloge_obcin, 2. 10. 2020.
- Brezovnik, Boštjan (2008): Decentralizacija v teoriji in praksi. LEX LOCALIS - REVIJA ZA LOKALNO SAMOUPRAVO Let. 6, št. 1, stran 87 - 103, januar 2008. Spletna stran: http://www.lex-localis.info/files/14573914-cb5f-4c22-8bc1-280c0a26bee9/633415636460000000_lex%20localis_1-2008_pp.%2087-103,%20brezovnik.pdf, oktober 2020.
- CLRAE, Skupnost občin Slovenije. Spletna stran: <https://skupnostobcin.si/clrae/>, 30. 10. 2020.
- Congress of Local and Regional Authorities. Spletna stran: <https://www.coe.int/en/web/congress>, 30. 10. 2020.
- DECRETO-LEGGE 6 luglio 2012, n. 95. Spletna stran: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-07-06&atto.codiceRedazionale=012G0117&atto.articolo.numero=0&qId=&tabID=0.7625202277265815&title=lbl.dettaglioAtto>, september 2020.
- DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267; Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Spletna stran: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-09-28&atto.codiceRedazionale=000G0304&atto.articolo.numero=0&qId=&tabID=0.7625202277265815&title=lbl.dettaglioAtto>, september 2020.
- ECPRD 3159: Duties and financing of municipalities. Spletna stran: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/page/home>, oktober 2020.

- ECPRD 3575: Addressing over-indebtedness of municipalities. Spletna stran: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/page/home>, oktober 2020.
- Estonska ustava. Spletna stran: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/521052015001/consolide/current>, oktober 2020.
- Eurostat, Main national accounts tax aggregates, Local government, Total receipts from taxes and social contributions. Spletna stran: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, oktober 2020.
- Finanzausgleichsgesetz 2008. Spletna stran: https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11684314_74835833/094464f1/Finanzausgleichsgesetz%202008.pdf, oktober 2020.
- Finanzausgleichsgesetz 2017. Spletna stran: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009764>, oktober 2020.
- Finanz-Verfassungsgesetz 1948. Spletna stran: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003819>, oktober 2020.
- Finžgar, Mateja in Oplotnik, Jan Žan (2018): Mednarodna primerjava sistemov fiskalne decentralizacije v državah članicah EU. Spletna stran: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/ds_po_financiranje_slovenskih_obcin_2018_finzgar_o_plotnik.pdf, oktober 2020.
- Gov.si(a): Občine v številkah. Spletna stran: <https://www.gov.si teme/obcine-v-stevilkah/>, 29. 9. 2020.
- Gov.si(b): Naloge občin. Spletna stran: <https://www.gov.si teme/naloge-obcin/>, 30. 9. 2020.
- Gov.si(c): Financiranje občin. Spletna stran: <https://www.gov.si teme/financiranje-obcin/>, 29. 9. 2020.
- Gov.si(d): Lokalna samouprava in mednarodna skupnost. Spletna stran: <https://www.gov.si teme/lokalna-samouprava-in-mednarodna-skupnost/>, 14. 10. 2020.
- Italijanska ustava (*Costituzione della Repubblica Italiana*). Spletna stran: <http://www.senato.it/1024>, september 2020.
- Italijansko Ministrstvo za gospodarstvo in finance, Oddelek za finance. Spletna stran: <https://www.finanze.gov.it/opencms/it/fiscalita-regionale-e-locale/Imposta-municipale-propria-IMU/Disciplina-del-tributo/>, september 2020.
- ISTAT: Classificazione codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni. Spletna stran: <https://www.istat.it/it/archivio/6789>, september 2020.
- Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (2020): Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria. Spletna stran: <https://rm.coe.int/09000016809fc1ec>, oktober 2020.
- Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (2017): Local democracy in Estonia. Spletna stran: <https://rm.coe.int/09000016806fda83>, oktober 2020.
- Lavtar, Roman (2019): »Predstavitev normativnih novosti pri sofinanciranju opravljanja skupnih nalog občinskih uprav.« Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo: Posvet o delovanju skupnih občinskih uprav. Priprave na oddajo zahtevkov v letu 2020. Ministrstvo za kulturo, Ljubljana 23. 10 2019. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Lokalna-samouprava/SOU-Posvet-Maistrova_23.10.2019.pptx, 7. 10. 2020.
- LEGGE 27 dicembre 2017, n. 205; Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. Spletna stran: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-12-29&atto.codiceRedazionale=17G00222&atto.articolo.numero=0&qld=&tabID=0.8707294032775881&title=lbl.dettaglioAtto>, september 2020.
- Lex Localis. Pristojnosti in naloge slovenskih občin z osnutki aktov in primeri iz prakse. Spletna stran: <http://www.lex-localis.info/TabView/VsebinaTabs.aspx?SectionID=c6c26383-9df0-4f89-8f05-67d774f72bab>, 22. 9. 2020.
- Local democracy in Slovenia. Congress of Local and Regional Authorities. Spletna stran: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e600f, 9. 10. 2020.

- Local Government Financial Management Act (Estonija). Spletna stran: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/515072020003/consolide/current>, oktober 2020.
- Local Government Organisation Act (Estonija). Spletna stran: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/502012017004/consolide/current>, oktober 2020.
- Magnetogram 21. redne seje Državnega zbora (27. 10. 2020). Informacijski sistem Državnega zbora.
- Milunovič Vilma: Ekonomsko-finančni vidiki razvoja lokalne samouprave. Spletna stran: <https://www.ifimes.org/si/8660-ekonomsko-financni-vidiki-razvoja-lokalne-samouprave>, 1. 10. 2020.
- Ministrstvo za finance Republike Estonije: Local governments in Estonia. Spletna stran: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/KOV/eesti_kov_trykis_inglise_keel_web.pdf, oktober 2020.
- Ministrstvo za finance - Republika Slovenija (a), Zbirne bilance proračunov občin. Spletna stran: <https://www.gov.si/teme/fiskalna-in-javnofinancna-politika/>, oktober 2020.
- Ministrstvo za finance - Republika Slovenija (b), Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2017. Spletna stran: <https://www.gov.si/teme/financiranje-obcin/>, oktober 2020.
- OECD: Key Data on Local and Regional Governments in the European Union; Municipality size. Spletna stran: <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>, oktober 2020.
- Odgovor MJU (2016): Odgovor na predlog –7662 – 209 – združevanje občin z manj kot 5.000 prebivalci. Spletna stran: https://predlagam.vladi.si/fileadmin/dokumenti/predlogi/156/156_2028.pdf, 8. 10. 2020.
- Poročevalec Državnega zbora RS št. 21/94.
- Predlagam.vladi.si(a) (2016): Združevanje občin z manj kot 5000 prebivalci. Spletna stran: <https://predlagam.vladi.si/predlog/7662>, 8. 10. 2020.
- Predlagam.vladi.si(b) (2019): Zmanjšanje števila občin. Spletna stran: <https://predlagam.vladi.si/predlog/10266>, 12. 10. 2020.
- Predlog ZFRO – Zakona o finančni razbremenitvi občin, Vlada RS. Spletna stran: http://www.zdruzenjeobcin.si/fileadmin/datoteke/2019/PREDLOGI_ZAKONOV_IN_DRUGIH_AKTOV/MJU_ZFRO_DECEMBER_2019.pdf, 1. 10. 2020.
- Promotion of Local Government Merger Act (Estonija). Spletna stran: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/503072015005/consolide/current>, oktober 2020.
- Raziskovalna naloga št. 47/2009. Reforma lokalne samouprave na Danskem. Spletna stran: https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2009/Reforma_lokalne_samouprave_na_Danskem.pdf, oktober 2020.
- Raziskovalna naloga št. 56/2013. Spreminjanje občinskih meja – ustanovitev novih občin. Spletna stran: https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2013/Spreminjanje_obcinskih_meja-ustanovitev_novih_obcin.pdf, september 2020.
- Raziskovalna naloga št. 30/2017. Financiranje lokalnih skupnosti. Spletna stran: [file://dz-cifs-vol1/VOL1/USERS/Blazic/Downloads/30-2017%20\(1\).pdf](file://dz-cifs-vol1/VOL1/USERS/Blazic/Downloads/30-2017%20(1).pdf), september 2020.
- Raziskovalna naloga št. 33/2019. Davki od premoženja. Spletna stran: https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2019/Davki_od_premozenja.pdf, september 2020.
- Razlogi za sprejem strategije. Spletna stran: <https://e-uprava.gov.si/download/edemokracija/datotekaVsebina/228856?disposition=inline>, 27. 10. 2020.
- Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. Spletna stran: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbeda, oktober 2020.
- Remic, Urška (2019): »Analiza zahtevkov za sofinanciranje v letu 2019.« Predstavitev normativnih novosti pri sofinanciranju opravljanja skupnih nalog občinskih uprav. Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo: Posvet o delovanju skupnih občinskih uprav. Priprave na oddajo zahtevkov v letu 2020. Ministrstvo za kulturo, Ljubljana 23. 10 2019. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Lokalna-samouprava/SOU-Posvet-Maistrova_23.10.2019.pptx, 7. 10. 2020.

- Služba za lokalno samoupravo. Spletna stran: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-javno-upravo/o-ministrstvu-za-javno-upravo/sluzba-za-lokalno-samoupravo/>, 29. 9. 2020.
- Služba za lokalno samoupravo, MJU - Ministrstvo za javno upravo, e pošta 12. 10. 2020.
- Steiermark ORF.at. Spletna stran: <https://steiermark.orf.at/v2/news/stories/2613497/>, oktober 2020.
- SOS(a) – Skupnost občin Slovenije (2019): Vlada določila besedilo predloga Zakona o finančni razbremenitvi občin. Spletna stran: <https://skupnostobcin.si/novica/vlada-dolocila-besedilo-predloga-zakona-o-financni-razbremenitvi-obcin/>, 1. 10. 2020.
- SOS(b): Nujnost nadaljnje obravnave Predloga Zakona o finančni razbremenitvi občin (ZFRO). Spletna stran: <https://skupnostobcin.si/novica/nujnost-nadaljnje-obravnave-predloga-zakona-o-financni-razbremenitvi-obcin-zfro/>, 1. 10. 2020.
- Statistični urad RS, Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno. Spletna stran: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/si/Data/-/05C4002S.px>, oktober 2020.
- Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 (2016). Spletna stran: https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2016/09/12_srls_16.9.2016.pdf, 14. 10. 2020.
- SURS, Vzpostavitev lokalne samouprave v Sloveniji v številkah. Obseg pojava »teritorialna sprememba« od leta 1971 do leta 2006, ocenjen s številom prebivalcev, administrativno preseljenih iz enega naselja v drugo. Spletna stran: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/1290>, 29. 9. 2020.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba.
- Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit (2017). Spletna stran: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>, oktober 2020.
- Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a, dostopna na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>, 14. 10. 2020.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17 in 93/20 – odl. US. Dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308>, 14. 10. 2020.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96. Dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO710>, 14. 10. 2020.
- Zakon o samopriskupku (ZSam-1), Uradni list RS, št. 87/01, 14. 10. 2020. Dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3194>, 14. 10. 2020.
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11 in 31/18. Dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO357>, oktober 2020.
- ZDLGPE - Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19. Uradni list RS št. 61/20, spletna stran: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0897/zakon-ozagotovitvi-dodatne-likvidnosti-gospodarstvu-za-omilitev-posledic-epidemije-covid-19-zdlgpe>.
- ZFO-1 - Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr. in 80/20 – ZIUOOPE, dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615>, 8. 10. 2020.
- ZLS - Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE, dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>, 8. 10. 2020.
- Zlati kamen, spletna stran: <http://www.zlatikamen.si/clanki/analize/je-vasa-obcina-med-financno-samostojnimi/>, 1. 10. 2020.
- Zlati kamen (a), 2017: Metodologija U3S indeks finančne samostojnosti, e-pošta, 6. 10. 2020.
- Zlati kamen (b), 2017: Podatki U3S indeks finančne samostojnosti, e-pošta, 6. 10. 2020.
- ZMOS – Združenje mestnih občin Slovenije: Podpisan Dogovor o povprečnini za leti 2021 in 2022. Spletna stran: <https://www.zmos.si/podpisan-dogovor-o-povprecnini-za-leti-2021-in-2022/>, 1. 10. 2020.

- ZPDF - Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95 in 44/96 – odl. US). Dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO410>, 22. 9. 2020.
- Wikipedia: Kommunalsteuer (Österreich). Spletna stran: [https://de.wikipedia.org/wiki/Kommunalsteuer_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Kommunalsteuer_(%C3%96sterreich)) (oktober 2020).
- Wikipedia: Municipalities of Estonia: https://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Estonia (oktober 2020).

PRILOGA 1: Iz Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95 in 44/96 – odl. US) - ZPDF⁵³

Upravne enote opravljajo upravne naloge, ki so določene kot pristojnosti občinskih organov v naslednjih zakonih:

Na delovnem področju Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve:

- Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list SRS, št. 15/76 in 1/89),
- Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 29/82 - odločba US in 71/93),
- Zakon o temeljnih pravicah vojaških invalidov in družin padlih borcev (Uradni list SFRJ, št. 68/81, 41/83, 75/85, 44/89, 87/89, 20/90 in 42/90),
- Zakon o varstvu žrtev vojaške agresije na Republiko Slovenijo v letu 1991 (Uradni list RS, št. 12/91-I),
- Zakon o vojaških invalidih (Uradni list SRS, št. 30/78, 12/85, 11/88 in Uradni list RS, št. 5/90),
- Zakon o varstvu udeležencev vojne (Uradni list RS, št. 14/90),
- Zakon o temeljnih pravicah imetnikov "Partizanske spomenice 1941" (Uradni list SFRJ, št. 67/72, 40/73, 33/76, 32/81, 68/81, 25/85, 75/85, 44/89, 87/89, 20/90 in 42/90),
- Zakon o temeljnih pravicah odlikovancev z redom narodnega heroja (Uradni list SFRJ, št. 67/72, 21/74, 33/76, 32/81, 68/81, 25/85, 75/85, 44/89, 87/89, 20/90 in 42/90),
- Zakon o temeljnih pravicah borcev španske narodnoosvobodilne in revolucionarne vojne 1936-1939 (Uradni list SFRJ, št. 67/72, 40/73, 33/76, 32/81, 68/81, 25/85, 75/85, 44/89, 87/89, 20/90 in 42/90),
- Zakon o borcih za severno mejo v letih 1918 in 1919 in slovenskih vojnih dobrovoljcih iz vojn 1912-1918 (Uradni list SRS, št. 51/71 in 19/73),
- Zakon o zaznamovanju in vzdrževanju pokopališč in grobov pripadnikov zavezniških in drugih tujih armad v Jugoslaviji (Uradni list SFRJ, št. 60/75).

Na delovnem področju Ministrstva za gospodarske dejavnosti:

- Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 - odločba US, 13/93 - odločba US, 31/93, 24/95 - odločba US),
- Zakon o energetske gospodarstvu (Uradni list SRS, št. 33/81 in 29/86),
- Zakon o rudarstvu (Uradni list SRS, št. 17/75, 29/86 in 24/89).

Na delovnem področju Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano:

- Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 1/79, 11/81 in 1/86 ter Uradni list RS, št. 9/90, 5/91 in 46/92 - odločba US),
- Zakon o semenu in sadikah (Uradni list SRS, št. 42/73 in 29/86),
- Zakon o ukrepih v živinoreji (Uradni list SRS, št. 17/78 in 29/86),
- Zakon o prepovedi nomadske paše (Uradni list SRS, št. 11/81 in 42/86),
- Zakon o vinu in o drugih proizvodih iz grozdja in vina (Uradni list SRS, št. 16/74 in 29/86),
- Zakon o higieni proizvodnje in prometa z mlekom (Uradni list SRS, št. 14/61 in 29/86),
- Zakon o sladkovodnem ribištvu (Uradni list SRS, št. 25/76 in 42/86),
- Zakon o morskem ribištvu (Uradni list SRS, št. 25/76, 29/86 in 47/87),
- Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (Uradni list SRS, št. 25/76 in 29/86),
- Zakon o sistemu obrambe pred točo (Uradni list SRS, št. 33/79),
- Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 - odločba US, 13/93 - odločba US, 31/93, 24/95 - odločba US),
- Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev - kmetij (Uradni list SRS, št. 26/73, 1/86 in 76/94 - odločba US).

Na delovnem področju Ministrstva za kulturo:

- Zakon o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81 in 42/86 ter Uradni list RS, št. 8/90 in 26/92), razen 18., 26. in 29. člena,
- Zakon o knjižničarstvu (Uradni list SRS, št. 27/82 in 42/86 ter Uradni list RS, št. 8/90).

Na delovnem področju Ministrstva za notranje zadeve:

⁵³ Dostopen na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO410>.

- Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92, 61/92 - odločbi US in 13/94),
- Zakon o matičnih knjigah (Uradni list SRS, št. 16/74, 28/81 in 38/86),
- Zakon o osebnem imenu (Uradni list SRS, št. 16/74, 28/81, 38/86 in 5/91),
- Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I),
- Zakon o društvih (Uradni list SRS, št. 37/74 in 42/86 ter Uradni list RS, št. 8/90),
- Zakon o javnih shodih in javnih prireditvah (Uradni list SRS, št. 20/73 in 42/86 ter Uradni list RS, št. 8/90),
- Zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva (Uradni list SRS, št. 6/83 in Uradni list RS, št. 26/90 in 11/91-I),
- Zakon o enotni matični številki občanov (Uradni list SRS, št. 1/80),
- Zakon o orožju (Uradni list SRS, št. 17/81 – prečiščeno besedilo in Uradni list RS, št. 44/90),
- Zakon o eksplozivnih snoveh, vnetljivih tekočinah, plinih ter o drugih nevarnih snoveh (Uradni list SRS, št. 18/77),
- Zakon o osebni izkaznici (Uradni list SRS, št. 16/74, 29/79 in 42/86),
- Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I),
- Zakon o varnosti cestnega prometa (Uradni list SRS, št. 5/82, 40/84, 29/86 in Uradni list RS, št. 1/91-I), (delno razveljavljen)
- Zakon o temeljnih varnosti cestnega prometa (Uradni list SFRJ, št. 50/88, 80/89, 29/90 in 11/91),
- Zakon o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 1/91-I),
- Zakon o prekrških zoper javni red in mir (Uradni list SRS, št. 16/74 in 42/86),
- Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (Uradni list SRS, št. 17/78 ter Uradni list RS, št. 8/90, 12/92 in 58/93),
- Zakon o pravnem položaju verskih skupnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 15/76, 42/86 in Uradni list RS, št. 22/91),
- Zakon o postopku z najdenimi stvarmi (Uradni list SRS, št. 31/76),
- Zakon o overitvi podpisov, pisave in prepisov (Uradni list SRS, št. 29/72),
- Zakon o varstvu pred hrupom v naravnem in bivalnem okolju (Uradni list SRS, št. 15/76 in 29/86).

Na delovnem področju Ministrstva za okolje in prostor:

- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 26/90, 3/91 - odločba US, 13/93 - odločba US, 18/93, 47/93 in 71/93), (delno razveljavljen)
- Zakon o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 40/94 - odločba US in 69/94 - odločba US),
- Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 33/89 in 24/92 - odločba US),
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 1/79, 11/81, 1/86 ter Uradni list RS, št. 9/90, 5/91 in 46/92 - odločba US),
- Zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lastnini (Uradni list SRS, št. 5/80, 30/87 in 20/89), (delno razveljavljen)
- Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 - odločba US, 13/93 - odločba US, 31/93, 24/95 - odločba US),
- Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 18/91-I, 21/94 in 22/94 - odločba US), (delno razveljavljen),
- Zakon o vodah (Uradni list SRS, št. 38/81 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 15/91-I),
- Zakon o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86 ter Uradni list RS, št. 8/90 in 26/92), razen 18., 26. in 29. člena.

Na delovnem področju Ministrstva za promet in zveze:

- Zakon o varnosti pomorske in notranje plovbe (Uradni list SRS, št. 17/88),
- Zakon o cestah (Uradni list SRS, št. 38/81, 7/86 in 37/87), (delno razveljavljen)
- Zakon o varnosti na javnih smučiščih (Uradni list SRS, št. 16/77 in 42/86),
- Zakon o varnosti na žičnicah in vlečnicah (Uradni list SRS, št. 17/81 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 8/91),
- Zakon o lukah (Uradni list SRS, št. 7/77, 21/86 in 29/86).

Na delovnem področju Ministrstva za šolstvo in šport:

- Zakon o vzgoji in varstvu predšolskih otrok (Uradni list SRS, št. 5/80 in Uradni list RS, št. 8/90),

- Zakon o osnovni šoli (Uradni list SRS, št. 5/80 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 8/90),
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/91-I), razen 32., 33. in 34. člena.

Na delovnem področju Ministrstva za zdravstvo:

- Zakon o zdravstvenih ukrepih pri uresničevanju pravice do svobodnega odločanja o rojstvu otrok (Uradni list SRS, št. 11/77 in 42/86),
- Zakon o varstvu prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi (Uradni list SRS, št. 18/87) (ZPDF, 3. člen)⁵⁴ (3. člen ZPDF).

⁵⁴ Določbe številnih naštetih zakonov so bile kasneje novelirane ali (delno) razveljavljene, zato za celovit pregled predlagamo vpogled v ZPDF v celoti.