



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Ureditev področja občin



Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Ureditev področja občin



Povzetek

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je revidiralo urejenost področja občin v Republiki Sloveniji, da bi izrekli mnenje o obstoječem sistemu lokalne samouprave v delu, ki se nanaša na občine. Zastavilo si je vprašanje, ali so občine uspešne pri zadovoljevanju potreb in interesov svojih prebivalcev, oziroma ali obstoječi sistem ureditve lokalne samouprave zagotavlja, da so občine sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev.

Odgovore na zastavljeno vprašanje je računsko sodišče iskalo na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter na Ministrstvu za finance, ki pa vseh podatkov, ki bi omogočali oceno uspešnosti občin, nimata, kljub temu da skrb za področje občin sodi med njune naloge.

Del delovnega področja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije z dnem 10. 2. 2012 prešel na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

V letu 2011 je bilo v Republiki Sloveniji 212 občin. Na dan 31. 12. 2010 je bilo v Republiki Sloveniji 210 občin, ki so imele skupaj 3.865 funkcionarjev, od tega 210 županov, 278 podžupanov in 3.377 občinskih svetnikov. Na ta dan so imele občine v občinskih upravah 4.622 zaposlenih, od tega 219 zaposlenih v 47 skupnih občinskih upravah. Občine so v letu 2010 za lastno delovanje namenile skupaj 288.672.442 evrov.

Premoženje občin je na dan 31. 12. 2010 znašalo skupaj 11.389.403.876 evrov. Občine so imele v letu 2010 skupaj 2.180.402.953 evrov prihodkov in 2.312.636.447 evrov odhodkov, kar pomeni,



da so občine v letu 2010 izkazale primanjkljaj v znesku 132.233.494 evrov. 137 občin je imelo primanjkljaj, 73 občin pa presežek. Glede na število prebivalcev porabijo v povprečju manjše občine več sredstev, pri tem pa manj prihodkov pridobijo iz virov, na katerih velikost lahko delno vplivajo tudi same – zato in zaradi v povprečju slabše razvitosti so manjše občine večje prejemnice transferov ter sredstev solidarnostne in finančne izravnave.

Na dan 31. 12. 2010 je bilo 184 oziroma 87,6 odstotka vseh občin zadolženih, in sicer za skupaj 733.513.962 evrov. Od tega je znašal 555.825.908 evrov dolg občin, pravne osebe občin pa so bile še dodatno zadolžene za 177.688.054 evrov. Od 31. 12. 2000 do 31. 12. 2010 se je skupna zadolženost občin na prebivalca povečala s 47,3 evra na prebivalca na 357,9 evra na prebivalca.

V letu 2010 je bilo v Republiki Sloveniji 210 občin, od tega je imelo 110 ali več kot polovica občin manj kot 5.000 prebivalcev, kar je po Zakonu o lokalni samoupravi vseskozi kriterij za ustanovitev občine. Glede na število prebivalcev so sicer te občine lahko bile ustanovljene kot izjeme, vendar pa stanje v letu 2010 kaže, da so izjeme dejansko postale pravilo. Pri tem pa kriteriji za upoštevanje izjem nikoli niso bili podrobneje opredeljeni. Posamezne občine ob ustanovitvi tudi niso zadostile pogojem ustanovitve. V letu 1998 sta bili ustanovljeni tudi dve občini, katerih večina prebivalcev se je na referendumu izrekla proti ustanovitvi nove občine.

Občine se financirajo iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve, pri tem pa največji del predstavljajo sredstva dohodnine. Obseg sredstev dohodnine, namenjene občinam, se je povečal z začetnih 30 odstotkov v letu 1994 na 54 odstotkov v letu 2008. Po merilih, ki jih je računsko sodišče uporabilo v reviziji, je bilo v letu 2010 finančno samostojnih 48 občin. Pri tem finančna samostojnost pomeni, da so sredstva dohodnine prebivalcev teh občin zadostna za financiranje obveznih nalog občin. V letu 2010 je bilo 162 občin prejemnic presežne solidarnostne izravnave, in sicer so skupaj prejele 167.182.451 evrov presežne solidarnostne izravnave. Z uvedbo solidarnostne in dodatne solidarnostne izravnave v letu 2008 se je pričel pretok sredstev iz finančno samostojnih k finančno nesamostojnim občinam.

Obstoječa ureditev področja občin sicer zagotavlja, da so te sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, vendar pa je pri tem stroškovna uspešnost občin različna in je odvisna od velikosti občine glede na število prebivalcev. Računsko sodišče meni, da brez prilagajanja sistema financiranja in dodatnega financiranja iz državnega proračuna za skupno opravljanje nalog vse občine ne bi mogle izvajati nalog, s katerimi naj bi zadovoljevale potrebe in interese svojih prebivalcev. Računsko sodišče tudi meni, da so to tudi vzroki za nezainteresiranost občin za združevanje, kljub temu da so za združevanje občin določene finančne spodbude. Zaradi časovne omejitve spodbud za združevanje občin te po našem mnenju za občine niso zanimive, medtem ko spremembe sistema financiranja občin niso časovno določene.

Računsko sodišče meni, da se je sistem ureditve občin prilagajal dejanskemu stanju tudi zato, ker ni bilo strategije, ki bi določala jasne cilje na področju občin. Na to kažejo tudi pogoste spremembe zakonodaje, ki ureja področje občin.

Računsko sodišče Ministrstvu za pravosodje in javno upravo *priporoča*, naj pri urejanju sistema lokalne samouprave prevzame bolj aktivno vlogo na področju ureditve občin in Vladi Republike Slovenije na podlagi že izvedenih analiz in njihovih rezultatov predstavi možne smeri razvoja ureditve občin oziroma mreže občin v Republiki Sloveniji ter učinke izbora posamezne variante glede na stroškovno uspešnost občin pri samostojnem izvajanju nalog za zadovoljevanje potreb in interesov svojih prebivalcev.

Ministrstvu za finance pa računsko sodišče *priporoča*, naj v mejah svojih pristojnosti čim prej vzpostavi sprotno spremljanje poslovanja občin in s tem zagotovi vpogled v stanje poslovanja občin ter možnost pravočasnega ukrepanja, tudi pri spremembah pravnih podlag, ki urejajo financiranje občin.





Kazalo

Povzetek	4
1. Predstavitev revizije	10
1.1 Področje revizije	10
1.2 Predstavitev revidirancev	12
1.2.1 Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko	12
1.2.2 Ministrstvo za finance	14
1.3 Cilj revizije	15
1.4 Revizijski pristop	15
2. Ureditev sistema občin	16
2.1 Ustanavljanje občin	16
2.1.1 Postopek ustanavljanja občin	16
2.1.2 Pogoji za ustanovitev občine	18
2.1.3 Združevanje občin	20
2.1.4 Občine v letu 2010	22
2.2 Opravljanje nalog občin	23
2.2.1 Samostojnost opravljanja nalog občin	24
2.3 Financiranje	29
2.3.1 Financiranje občin v letu 2010	30
2.4 Področja porabe sredstev občin in nadzor	31
2.4.1 Področja proračunske porabe občin v letu 2010	31
2.4.2 Nadzor nad opravljanjem nalog občin	34



3. Stroškovna uspešnost občin	36
3.1 Kadrovske viri	36
3.2 Pridobivanje dodatnih sredstev	38
3.2.1 Lastni viri	39
3.2.2 Transferni prihodki občin	43
3.3 Poraba sredstev	46
3.3.1 Investicije	48
3.3.2 Lastno delovanje občin	49
3.4 Finančna samostojnost občin	51
3.5 Zadolževanje in poročila	54
3.5.1 Zadolževanje občin	54
3.5.2 Poročila občin	56
3.6 Ocena stroškovne uspešnosti občin v letu 2010	57
4. Mnenje	60
5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	62
6. Priporočila	64
7. Priloge	67



1

Predstavitev revizije

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavlja Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 9. 12. 2010. Revizijo smo izvedli v skladu z Napotilom za izvajanje revizij⁴.

1.1 Področje revizije

Področje revizije je ureditev občin oziroma njihova uspešnost pri zadovoljevanju potreb in interesov svojih prebivalcev. V letu 2011 je bilo v Republiki Sloveniji 212 občin⁵, od tega 11 mestnih občin. Število občin se je od leta 1991 povečalo za 154 občin oziroma za 265,5 odstotka.

Občine so zelo različne glede na površino in število prebivalcev. Po površini je največja Občina Kočevje s 555,4 kvadratnega kilometra in je kar osemdesetkrat večja od Občine Odranci, ki je po površini najmanjša in meri 6,9 kvadratnega kilometra. Po številu prebivalcev je največja Mestna občina Ljubljana, ki je imela 280.140 prebivalcev na dan 1. 1. 2011, najmanjša po številu prebivalcev pa je Občina Hodoš, ki je imela 316 prebivalcev⁶ na dan 1. 1. 2011, kar je 887-krat manj kot Mestna občina Ljubljana.

V letu 2010 je imelo 110 od 210 oziroma 52,4 odstotka občin manj kot 5.000 prebivalcev, kar naj bi bilo najmanjše število prebivalcev v občini.

Organi občine so občinski svet, župan in nadzorni odbor. Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine, župan predstavlja in zastopa občino, nadzorni odbor pa je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Člani občinskih svetov, župani in podžupani so občinski funkcionarji⁷. Občine imajo različno število podžupanov,

1 Uradni list RS, št. 11/01.

2 Uradni list RS, št. 91/01.

3 Št. 320-17/2010/3.

4 Uradni list RS, št. 41/01.

5 Glede na obdobje, na katero se nanaša revizija, in dostopnost oziroma obstoj podatkov, smo v reviziji obravnavali 210 občin.

6 Statistični urad Republike Slovenije.

7 Prvi odstavek 34.a člena Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS), Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

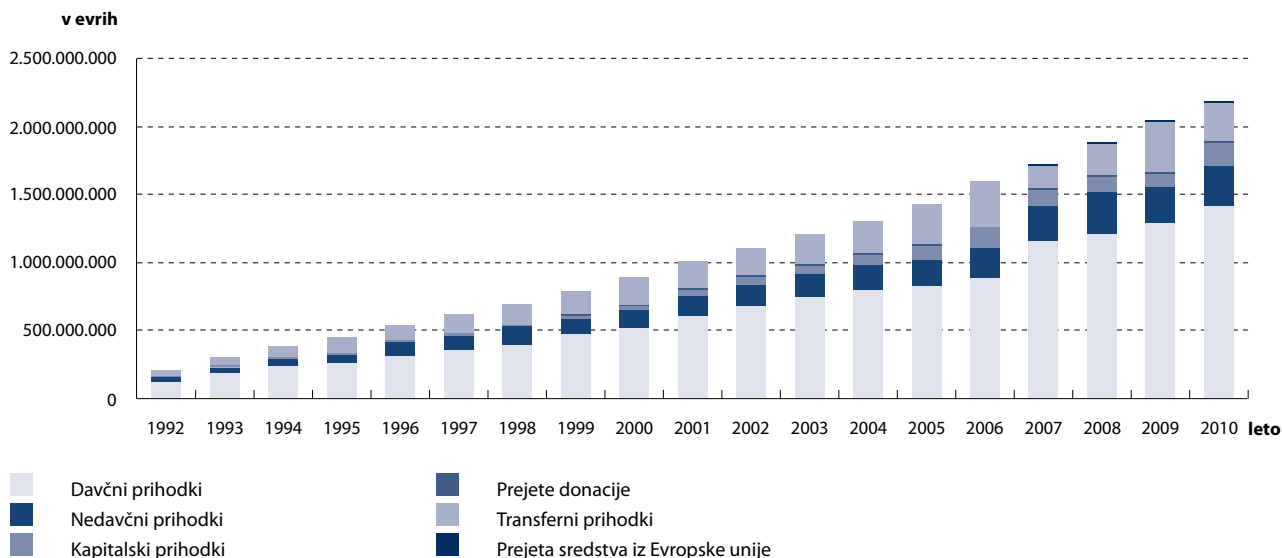
občinskih svetnikov in članov nadzornih odborov, na dan 31. 12. 2010 pa so imele skupno 210 županov, 278 podžupanov in 3.377 občinskih svetnikov (skupaj 3.865 funkcionarjev).

Upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti opravljajo občinske uprave, občine pa so vključene tudi v skupne občinske uprave. Na dan 31. 12. 2010 so imele občine skupaj v občinskih upravah 4.622 zaposlenih, od tega 219 v 47 skupnih občinskih upravah. Skupne občinske uprave ima 186 občin, pri tem pa so nekatere občine vključene v več skupnih občinskih uprav.

Občine so imele v letu 2010 skupaj 2.180.402.953 evrov prihodkov in 2.312.636.447 evrov odhodkov. Prihodki občin so se od leta 1992 do vključno leta 2010 povečali za več kot desetkrat, kar je razvidno s slike 1.

Slika 1: Struktura prihodkov občin po ekonomski klasifikaciji za obdobje od leta 1992 do vključno leta 2010

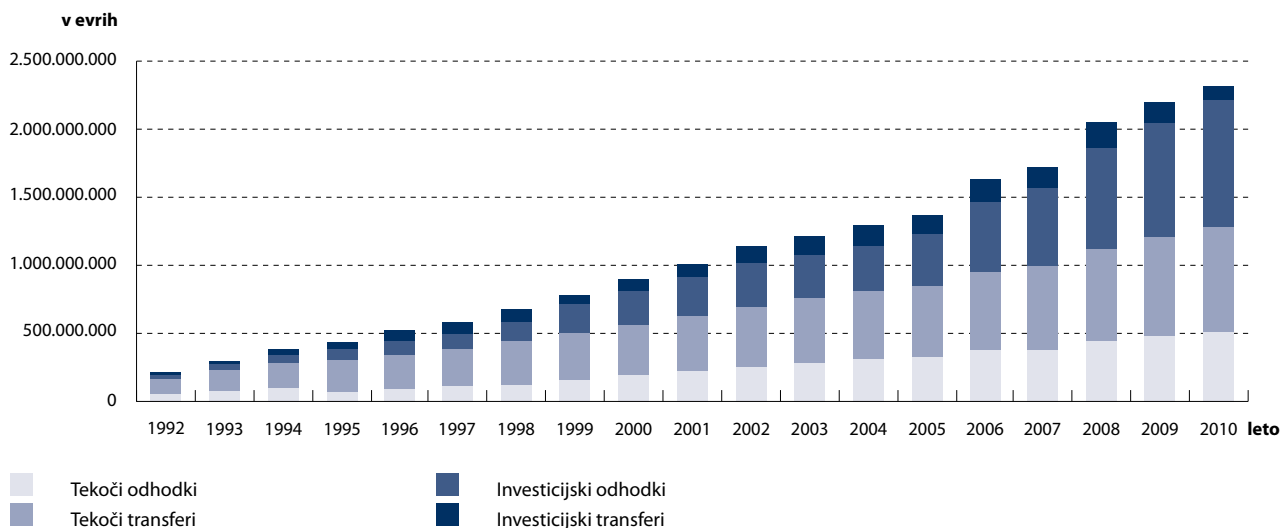
Vir: Ministrstvo za finance.



Slika 2: Struktura odhodkov občin po ekonomski klasifikaciji za obdobje od leta 1992 do vključno leta 2010

Vir: Ministrstvo za finance.

Odhodki občin so se v obdobju od leta 1992 do vključno leta 2010 povečali za skoraj enajstkrat, kar prikazujemo na sliki 2.



V letu 2010 so bili skupni prihodki občin v primerjavi z realiziranimi prihodki državnega proračuna 3,5-krat manjši, odhodki pa 4,0-krat manjši.

Občine so v letu 2010 izkazale primanjkljaj skupaj v znesku 132.233.494 evrov. 137 občin je imelo primanjkljaj, 73 občin pa presežek.

Premoženje občin skupaj je po zadnjih dostopnih podatkih, to je podatkih na dan 31. 12. 2010, znašalo 11.389.403.876 evrov⁸, kar je predstavljalo 49,7 odstotka premoženja države.

Na dan 31. 12. 2010 je bilo 184 oziroma 87,6 odstotka vseh občin zadolženih, in sicer za skupaj 733.513.962 evrov. Od tega je znašal 555.825.908 evrov dolg občin, pravne osebe občin pa so bile še dodatno zadolžene za 177.688.054 evrov. V povprečju so bile občine skupaj na prebivalca na dan 31. 12. 2010 zadolžene za 357,9 evra. Od 31. 12. 2000 do 31. 12. 2010 se je skupna zadolženost občin povečala za 639.294.388 evrov (na dan 31. 12. 2000 so bile občine skupaj zadolžene za 94.219.575 evrov, od tega je zadolžitev pravnih oseb občin znašala 64.315.587 evrov).

1.2 Predstavitev revidirancev

Za revidiranja smo določili Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: služba vlade) in Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: ministrstvo).

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁹ (v nadaljevanju: ZVRS-F) je z dnem prisege pristojnih ministrov pa do uveljavitve Zakona o državni upravi del delovnega področja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, prešel na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

1.2.1 Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Služba vlade je bila ustanovljena z Odlokom o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko¹⁰ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) leta 2005.

Po odloku o ustanovitvi¹¹ so delovna področja službe vlade:

- področje lokalne samouprave,
- področje regionalnega razvoja in
- področje evropske kohezijske politike.

Na spletni strani službe vlade¹² je med delovnimi področji službe vlade navedeno tudi področje evropskega teritorialnega sodelovanja.

S področjem lokalne samouprave se ukvarja Sektor za lokalno samoupravo, ki sodi v Urad za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, katerega naloge so¹³:

- pripravlja sistemske predpise s področja organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti;
- usklajuje delo z ministrstvi in drugimi pristojnimi državnimi organi pri pripravi sistemskih rešitev in področne zakonodaje o organizaciji, delovanju ter financiranju lokalnih skupnosti;
- zagotavlja izvajanje Evropske listine lokalne samouprave in zakonodaje s področja organizacije, delovanja in financiranja lokalnih skupnosti;
- usmerja in svetuje občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela s področja sistemske zakonodaje o lokalni samoupravi;
- pripravlja sistemske analize lokalne samouprave;

8 Konsolidirana premoženjska bilanca države in občin na dan 31. 12. 2010, [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Direktorat_za_zakladni%C5%A1tvo/kons_prem_bilanca/PB_porocilo_2010_12_31.pdf], oktober 2011.

9 Uradni list RS, št. 8/12.

10 Uradni list RS, št. 7/05.

11 2. člen odloka o ustanovitvi.

12 [URL: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/], oktober 2011.

13 Drugi odstavek 2. člena odloka o ustanovitvi.

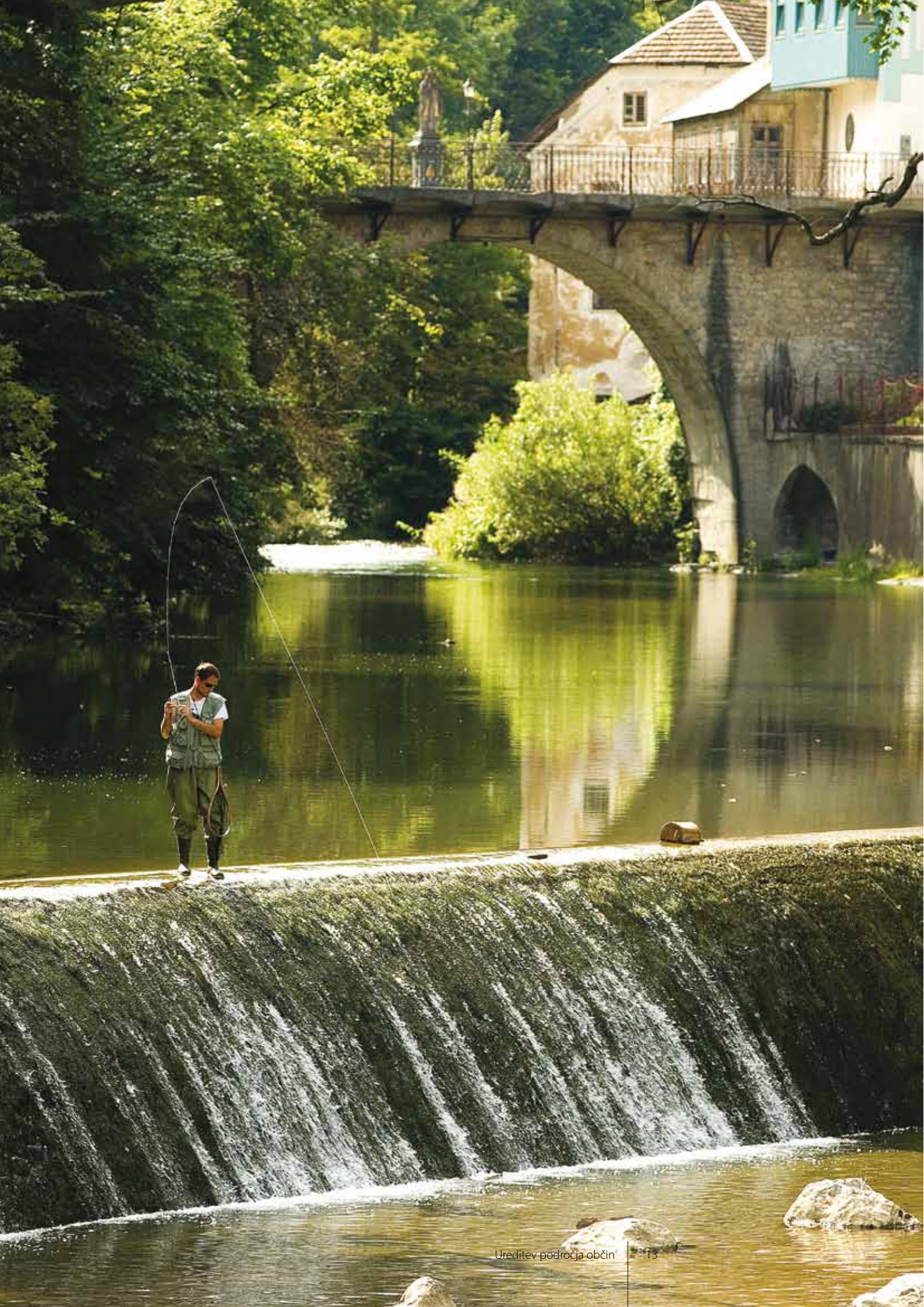


Tabela 1: Odgovorne osebe službe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

- daje strokovno pomoč lokalnim skupnostim in sodeluje z združenji samoupravnih lokalnih skupnosti;
- sodeluje v Vodilnem odboru za lokalno in regionalno demokracijo pri Svetu Evrope, z delegacijo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope in delegacijo Odbora regij pri Evropski uniji ter sodeluje z organizacijami, ustanovami in drugimi institucijami v tujih državah s področja organizacije lokalne samouprave in njenega uresničevanja;
- vzpostavlja zbirke podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti in zbirke podatkov za potrebe lokalnih skupnosti in
- opravlja druge naloge s področja lokalne samouprave.

Na urejenost področja lokalne samouprave vplivajo tudi druga področja službe vlade.

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Henrik Gjerkeš	od 1. 1. 2010 do 11. 1. 2011
Duša Trobec Bučan	od 11. 1. 2011 do 21. 4. 2011
dr. Boštjan Žekš	od 21. 4. 2011 do 18. 7. 2011
mag. Bojan Suvorov	od 18. 7. 2011 ¹⁴ do 10. 2. 2012
dr. Senko Pličanič	od 10. 2. 2012

1.2.2 Ministrstvo za finance

Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: sektor) kot notranja organizacijska enota v okviru ministrstva (sektor sodi v Direktorat za proračun) opravlja, v mejah svojega delovnega področja, naloge, ki sodijo v pristojnost ministrstva za normalno delovanje lokalne samouprave. Izvršuje zakone in druge predpise in splošne akte, pripravlja predloge zakonov in druge predpise in splošne akte, predloge ukrepov, analize, poročila in informacije o stanju in dogajanjih, daje mnenja in predloge, odloča o zadevah iz svoje pristojnosti ter opravlja druga strokovna dela in druge naloge, ki se nanašajo na področje financiranja občin¹⁵.

Sektor opravlja naloge, ki se nanašajo na¹⁶:

- vodenje, organiziranje in usklajevanje dela sektorja,
- sodelovanje z resornimi ministrstvi in lokalnimi skupnostmi pri razreševanju tekoče problematike,
- sodelovanje z drugimi domačimi in tujimi institucijami,
- tekoče spremljanje prihodkov in odhodkov lokalnih skupnosti ter njihova analitska obdelava,
- pripravo ocene lastnih prihodkov lokalnih skupnosti,
- izračun potrebnih sredstev finančne izravnave za lokalne skupnosti,
- spremljanje zadolževanja javnega sektorja na lokalni ravni,
- izdajo soglasij k zadolževanju,
- oblikovanje sistemskih odločitev pri financiranju lokalnih skupnosti,
- sodelovanje pri pripravi ostale sistemske zakonodaje, ki ureja delovanje lokalnih skupnosti,
- sodelovanje pri vključevanju načrta razvojnih programov lokalnih skupnosti v načrt razvojnih programov države,
- organiziranje in izvajanje splošnih in skupnih zadev sektorja,
- tajniška in administrativna dela za sektor.

14 Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), s tem je bil predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade, Uradni list RS, št. 74/11.

Tabela 2: Odgovorna oseba ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Franc Križanič	od 1. 1. 2010 ¹⁷ do 10. 2. 2012
dr. Janez Šuštaršič	od 10. 2. 2012

15 [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/], oktober 2011.

16 [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/], oktober 2011.

17 Državni zbor je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico vladi, s tem je bil predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade, Uradni list RS, št. 74/11.

1.3 Cilj revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o uspešnosti občin pri zadovoljevanju potreb in interesov svojih prebivalcev oziroma odgovoriti na vprašanje ali obstoječi sistem ureditve lokalne samouprave zagotavlja, da so občine sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev.

1.4 Revizijski pristop

Odgovor na glavno vprašanje revizije smo pridobili s proučevanjem pravnih in drugih podlag, proučevanjem literature in javno dostopnih virov s področja lokalne samouprave, intervjuji z zaposlenimi za področje občin pri obeh revidirancih, z vprašalnikom, ki smo ga poslali državnim organom, v katerih pristojnost sodijo določene naloge občin, ter z analizo podatkov, predvsem podatkov iz zaključnih računov občin. Dokumentacijo o ustanavljanju občin smo pridobili tudi v državnem zboru.

Pri oceni uspešnosti občin pri zagotavljanju potreb in interesov prebivalcev občin nas je zanimalo predvsem, ali so občine sposobne same (samostojno) izvajati zakonsko določene naloge za zagotavljanje potreb in interesov prebivalcev oziroma v kolikšni meri je uspešnost občin pri zagotavljanju potreb in interesov prebivalcev rezultat drugih dejavnikov.

Pri predstavitvah rezultatov analiz, s katerimi smo preverjali uspešnost občin, smo občine razdelili v pet razredov glede na povprečno število prebivalcev v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010:

- občine, ki imajo manj kot 1.999 prebivalcev (skupaj 31.252 prebivalcev v 25 občinah),
- občine, ki imajo med 2.000 in 4.999 prebivalcev (skupaj 287.382 prebivalcev v 85 občinah),
- občine, ki imajo med 5.000 in 9.999 prebivalcev (skupaj 320.699 prebivalcev v 47 občinah),
- občine, ki imajo med 10.000 in 19.999 prebivalcev (skupaj 526.357 prebivalcev v 36 občinah) ter
- občine, ki imajo več kot 20.000 prebivalcev (skupaj 867.718 prebivalcev v 17 občinah).

Pri določanju mej razredov, v katere smo razdelili občine, smo upoštevali tudi vsebinski kriterij iz ZLS, in sicer najmanjše število prebivalcev kot pogoj za ustanovitev občine in mestne občine.

V analizah, s katerimi smo preverjali stroškovno uspešnost občin (povezava s točko 3.), smo upoštevali obdobje od leta 2007 do vključno leta 2010, to je obdobje zadnje spremembe števila občin, za katero smo dobili podatke o poslovanju občin. Štiriletno obdobje smo upoštevali tudi zaradi izločitve morebitnih izrednih dogodkov, ki bi se pri posamezni občini lahko pojavili v posameznem letu in bi izkrivili dejansko stanje. Pri prikazovanju kronologije ureditve lokalne samouprave smo, glede na dostopnost podatkov, upoštevali obdobje od leta 1991 oziroma od leta 1994. V izreku mnenja pa je upoštevano le obdobje, na katero se nanaša revizija, to je od 1. 1. 2010 do izdaje osnutka revizijskega poročila, to je 20. 10. 2011.

Urejenost področja občin smo v reviziji obravnavali v pravnem okviru, ki je zajemal ZLS, Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO¹⁸ in ZFO-1¹⁹), Zakon o javnih financah²⁰ (v nadaljevanju: ZJF) ter njihovih podzakonskih predpisov.

18 Uradni list RS, št. 32/06-UPB1.

19 Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

20 Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.



2

Ureditev sistema občin

Občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti od leta 1993 ureja ZLS²¹, ki določa, da občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni²². Pri tem Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava) določa, da prebivalci Republike Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo²³ v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

Financiranje nalog iz občinske pristojnosti ureja ZFO-1, ki med drugim določa, da financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin, in na načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog²⁴. ZFO-1 loči financiranje opravljanja nalog iz državne pristojnosti²⁵ ter financiranje nalog občin, ki jih te morajo opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja.

2.1 Ustanavljanje občin

V letu 2011 je bilo v Republiki Sloveniji 212 občin. Podatki o gibanju števila občin so prikazani na sliki 3.

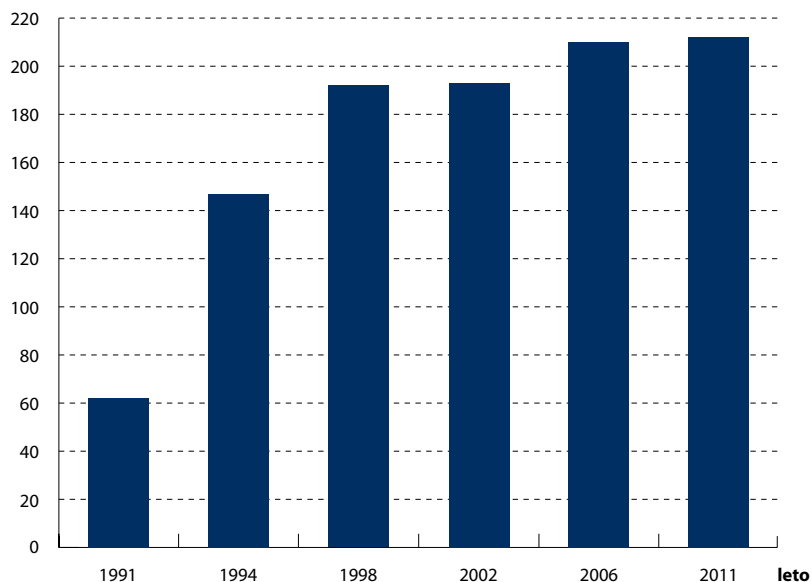
2.1.1 Postopek ustanavljanja občin

Postopek ustanavljanja občin je bil po letu 1991 določen v več zakonih. Prve nove občine v Republiki Sloveniji, ki so bile ustanovljene v letu 1994, so bile ustanovljene po postopku, opredeljenem v Zakonu o referendumu za ustanovitev občin²⁶ (v nadaljevanju: zakon o referendumu). V obdobju od avgusta 1996 do avgusta 2005 je bil postopek ustanavljanja novih občin določen v Zakonu o

21 1. člen ZLS.
22 2. člen ZLS.
23 138. člen ustave.
24 3. člen ZFO-1.
25 5. člen ZFO-1.
26 Uradni list RS, št. 5/94.



število občin



Slika 3: Spreminjanje števila občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 1991 do leta 2011

* Opomba: V letu 1991 so prikazane predhodnice občin.

Vir: služba vlade.

postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij²⁷ (v nadaljevanju: ZPUODO), od srede avgusta 2005²⁸ pa je postopek določen v ZLS.

Eno temeljnih določil, ki so jih oziroma jih urejajo zakoni, ki določajo postopek ustanovitve občin, je, kdo lahko začne postopek za ustanovitev nove občine. Po zakonu o referendumu, po katerem so bile občine ustanovljene v letu 1994, je ustanovitev občin predlagal državni zbor.

²⁷ Uradni list RS, št. 44/96.

²⁸ ZLS-M.

Po ZPUODO²⁹ so lahko ustanovitev predlagali poslanci državnega zbora, vlada, 5.000 volivcev³⁰, delovno telo državnega zbora, pristojno za vprašanja lokalne samouprave³¹, občinski sveti³², sveti ožjih delov občin, zbori krajanov³³. Po tem zakonu je bilo ustanovljenih 46 novih občin, 45 v letu 1998 in ena v letu 2002.

Po ZLS³⁴ so ustanovitev novih občin lahko do sprememb ZLS³⁵ v letu 2010 predlagali poslanci državnega zbora, vlada, 5.000 volivcev, občinski sveti (18 novih občin), po zadnji spremembi ZLS pa so to pravico izgubili občinski sveti, tako da lahko ustanovitev nove občine predlagajo poslanci državnega zbora, vlada in/ali 5.000 volivcev.

Ustanovitev novih občin v letu 1994 je predlagal državni zbor. Nove občine, ki so bile ustanovljene v letu 1998, so predlagali predvsem občinski sveti posameznih občin in sveti krajevnih skupnosti, nekaj jih je predlagala tudi vlada. Največ novih občin, ustanovljenih v letu 2006, so predlagali poslanci državnega zbora, in sicer 13 od 17 novo ustanovljenih občin, ostale štiri pa so predlagali občinski sveti občin, v katere so pred ustanovitvijo sodile nove občine. Ustanovitev občin v letu 2011 pa sta predlagala poslanca državnega zbora.

S pričetkom veljavnosti ZLS-R v letu 2010 je bila večina določb o postopku ustanovitve nove občine črtana, ostalo je le določilo o izvedbi referenduma.

Predloge za ustanovitev novih občin obravnava državni zbor, in če oceni, da so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Nova občina se ustanovi z zakonom³⁶.

Iz dokumentacije o postopkih ustanavljanja občin je tudi razvidno, da vse občine niso bile ustanovljene v skladu z voljo večine prebivalcev na določenem območju. Od 45 novo ustanovljenih občin v letu 1998 za eno občino ni bil razpisan referendum, dve občini pa sta bili ustanovljeni kljub temu, da je večina prebivalcev, ki so glasovali na referendumu, glasovala proti ustanovitvi nove občine.

2.1.2 Pogoji za ustanovitev občine

Pravne in druge podlage s področja lokalne samouprave določajo, da se občine ustanavljajo zaradi samostojnega opravljanja zadev lokalnega pomena, s katerimi naj bi zadovoljevale potrebe in interese svojih prebivalcev, in sicer z opravljanjem oziroma izvajanjem določenih nalog. Da bi občine lahko zadovoljevale potrebe in interese svojih prebivalcev oziroma opravljale naloge, morajo zadostiti pogojem, ki so določeni v ZLS.

Pred vzpostavitvijo prenovljenega sistema lokalne samouprave leta 1994 je bilo v Republiki Sloveniji 58 občin³⁷, ki so vse imele več kot 5.000 prebivalcev. Pogoji za ustanovitev občin so se od leta 1994 do leta 2010 vseskozi zaostrovali. Kljub zaostrovanju, predvsem zaradi nedoslednega upoštevanja pogojev za ustanovitev občin, pa se ustanavljanje novih občin še ni zaustavilo.

2.1.2.a Ustanovitev občin v letu 1994

V letu 1994 je bilo po prej opravljenem referendumu na 340 območjih ustanovljenih 147 občin, od tega 11 mestnih občin. Postopek za njihovo ustanovitev je začel državni zbor.

Novo ustanovljene občine bi morale, v skladu z določili ZLS³⁸, imeti najmanj 5.000 prebivalcev, razen izjemoma zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, ter biti sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev ter izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Za kriterij sposobnosti zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge v skladu z zakonom je bilo v ZLS določeno, da ima občina popolno osnovno šolo, zagotovljeno primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja), preskrbo z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili in mešanim blagom), je komunalno opremljena (oskrba s pitno

29 Z dnem uveljavitve ZPUODO je prenehal veljati zakon o referendumu.

30 88. člen ustave.

31 6. člen ZPUODO.

32 7. člen ZPUODO.

33 7. in 8. člen ZPUODO.

34 Z dnem uveljavitve ZLS-M je prenehal veljati ZPUODO.

35 ZLS-R.

36 Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: ZUODNO), Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 56/98, 75/98, 52/02, 27/06, 61/06, 108/06, 9/11.

37 Občine, ki so se leta 1994 združile v Mestno občino Ljubljana, smo upoštevali kot eno.

38 ZLS, Uradni list RS, št. 57/94.

vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo), opravljati mora poštne storitve, finančne storitve hranilnice ali banke, ter imeti knjižnico (splošno izobraževalna ali šolska) in prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti³⁹. Ob pogojih, ki naj bi jim ob ustanovitvi zadostile nove občine, je ZLS določal, da mora tudi občina, od katere se novo ustanovljena občina odcepi, izpolnjevati pogoje za novo občino⁴⁰.

ZLS je določal tudi pogoje za ustanovitev mestne občine. Od leta 1994 imamo v Republiki Sloveniji 11 mestnih občin, kljub poizkusom za ustanovitev novih mestnih občin. Tako kot za ustanovitev občin so se v ZLS spreminjali tudi pogoji za ustanovitev mestne občine.

Med 147 občinami jih je imelo 51 ali 34,7 odstotka manj kot 5.000 prebivalcev.

2.1.2.b Ustanovitev novih občin v letu 1998⁴¹

Še pred sprejetjem ZUODNO, s katerim je bilo v letu 1994 ustanovljenih 147 občin, je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi⁴², ki je zaostril pogoje za ustanovitev občine in je tudi določil najmanjše število prebivalcev, ki naj bi jih imela občina, ter pogoje, ki jih mora izpolnjevati občina, da lahko zadovolji potrebe in interese svojih prebivalcev.

Novo ustanovljene občine bi morale, v skladu z določili ZLS⁴³, izpolnjevati enake pogoje, kot so veljali za občine, ustanovljene v letu 1994. Od 80 predlaganih je bilo v letu 1998 ustanovljenih 45 novih občin.

Iz dokumentacije o ustanavljanju občin je razvidno:

- med 45 novo ustanovljenimi občinami je imelo 41 občin manj kot 5.000 prebivalcev⁴⁴, to pomeni, da so bile lahko ustanovljene le kot izjeme zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov;
- med novimi občinami so bile štiri občine ustanovljene z manj kot 1.000 prebivalci, ena med njimi celo z manj kot 500 prebivalci; občina z manj kot 500 prebivalci naj bi bila ustanovljena kot izjema zaradi obmejne lege, ločila pa se je od dela, ki tudi ni izpolnjeval pogoje za novo občino;
- dve novi občini nista imeli popolne osnovne šole, tri pa niso imele zagotovljenega primarnega zdravstvenega varstva, kar sta bila dva od osmih pogojev⁴⁵ za ustanovitev občine;
- osem občin, od katerih so se nove občine odcepile, ni izpolnjevalo pogojev glede števila prebivalcev za novo občino, kar bi po ZLS morale⁴⁶.

Za 29 od 45 novo ustanovljenih občin je vlada dala negativno mnenje, za eno občino pa se ni opredelila. Matično delovno telo državnega zbora je dalo negativno mnenje za eno od 45 novo ustanovljenih občin.

Dve občini sta bili ustanovljeni, kljub temu da se je na referendumu za novo občino proti opredelila večina volivcev, ki so glasovali⁴⁷.

2.1.2.c Ustanovitev novih občin v letu 2002

V letu 2002 je bila, od predlaganih 40, ustanovljena ena nova občina⁴⁸, ki je imela po dokumentaciji o postopku ustanavljanja občine v obdobju ustanovitve več kot 5.000 prebivalcev, ni pa imela zagotovljenega primarnega zdravstvenega varstva občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja), to je enega od osmih pogojev, ki bi jih morala imeti občina kot pogoj, da je sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge v skladu z zakonom. V pobudi za ustanovitev nove občine sta bila navedena dva razloga, in sicer zgodovinski ter velikost območja.

2.1.2.d Ustanovitev novih občin v letu 2006

V letu 2006 je bilo od predlaganih 33 ustanovljenih 17 novih občin⁴⁹. Novo ustanovljene občine bi morale glede na določila ZLS⁵⁰ imeti najmanj 5.000 prebivalcev, razen izjemoma, zaradi

39 13. člen ZLS.

40 15. člen ZLS.

41 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 56/98 (ZUODNO-B), in 75/98 (ZUODNO-C).

42 Uradni list RS, št. 57/94.

43 Uradni list RS, št. 57/94.

44 13.a člen ZLS.

45 13. člen ZLS.

46 15. člen ZLS.

47 15. člen ZLS.

48 Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-D), Uradni list RS, št. 52/02.

49 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 27/06, in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 61/06.

50 ZLS-M.

geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev, morale pa bi tudi biti sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev ter izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Pri tem je bilo določeno, da je občina to sposobna, če je imela ob ustanovitvi popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja), komunalno opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo), poštno storitve, knjižnico (splošna ali šolska) in prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti. Občina bi lahko imela tudi manj kot 5.000 prebivalcev, če bi šlo za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin.

Iz dokumentacije o ustanavljanju občin je razvidno, da:

- nobena od 17 novo ustanovljenih občin ni zadostila kriteriju 5.000 prebivalcev; novo ustanovljene občine so imele od 2.000 do 4.500 prebivalcev, kar pomeni, da so bile lahko ustanovljene le kot izjeme zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov;
- od 17 novo ustanovljenih občin jih pet ni imelo zagotovljenega primarnega zdravstvenega varstva, kar je bil tudi pogoj za ustanovitev nove občine;
- dve občini, od katerih so se nove občine odcepile, nista izpolnjevali pogojev za novo občino, kar je bil prav tako kriterij za ustanovitev nove občine.

Za 11 od 17 novo ustanovljenih občin je dala vlada pozitivno mnenje, matično delovno telo državnega zbora pa je dalo pozitivno mnenje za vseh 17 občin. V vseh 17 novih občinah se je na referendumu za novo občino opredelila večina volivcev, ki so glasovali.

2.1.2.e Ustanovitev novih občin v letu 2011⁵¹

V letu 2010 oziroma v letu 2011 je bila od sedmih predlogov za ustanovitev novih občin ustanovljena Občina Mirna, ki je štela manj kot 5.000 prebivalcev, to pomeni, da je bila lahko ustanovljena kot izjema zaradi geografskih, zgodovinskih in gospodarskih razlogov. Za ustanovitev je dobila pozitivno mnenje tako vlade kot matičnega telesa državnega zbora. Zadostila je kriteriju po ostanku občine in tudi na referendumu se je za samostojno občino odločila večina volivcev, ki so glasovali.

Na podlagi odločbe⁵² Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) je bila v letu 2011 ustanovljena Občina Ankaran, ki ima manj kot 5.000 prebivalcev.

2.1.3 Združevanje občin

Od leta 1998 ZFO in ZLS⁵³ določata spodbude za združevanje občin. ZLS⁵⁴ je določil, da se z zakonom določi način spodbujanja povezovanja in sodelovanja občin ter ustanovitev občine z združitvijo dveh ali več občin z manj kot 5.000 prebivalci ali z združitvijo takih občin z večjimi občinami. Pri združevanju občin ima lahko ob ustanovitvi nova občina manj kot 5.000 prebivalcev⁵⁵.

Način spodbujanja združevanja občin je določil ZFO⁵⁶. Če se združita dve ali več sosednjih občin v novo občino, je ta upravičena do dodatnih sredstev finančne izravnave, ki se določi za posamezno proračunsko leto. Če bi se združili dve sosednji občini, bi bila nova občina upravičena do dodatnih treh odstotkov sredstev finančne izravnave, določenih za posamezno proračunsko leto. Če bi se združilo več sosednjih občin, pa bi se določena sredstva finančne izravnave novi občini za posamezno proračunsko leto povečala za šest odstotkov. Dodatna sredstva v predhodno navedenem obsegu bi se občinam od njihove združitve zagotavljala tri proračunska leta.

V začetku leta 2007 se je spodbuda za združevanje občin spremenila. Spodbuda določa, da bi bila ob združitvi dveh ali več sosednjih občin v novo občino, ta upravičena do dodatnih sredstev iz državnega proračuna tri proračunska leta z začetkom prvega proračunskega leta po združitvi. Osnova za izračun dodatnih sredstev bi bila za prvo proračunsko leto po združitvi seštevek primerne porabe občin, ki so se združile v novo občino, za naslednji dve proračunski leti pa primerna poraba nove občine. Nova občina bi bila upravičena do dodatnega enega in pol odstotka

51 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 9/11.

52 Št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011.

53 S pričetkom veljavnosti ZFO-A in ZLS-J.

54 Četrty odstavek 52. člena ZLS.

55 13.a člen ZLS.

56 24.a člen ZFO.



sredstev primerne porabe, če bi se združili dve sosednji občini, oziroma dodatnih treh odstotkov sredstev primerne porabe, če bi se združilo več sosednjih občin⁵⁷.

Istočasno s spremembo spodbude za združevanje občin se je v letu 2007 spremenil tudi sistem financiranja občin. Spremenjeni sistem je občinam namenil večji del pobrane dohodnine, in sicer se je delež dohodnine, namenjene občinam, povečal s 35 na 54 odstotkov. Poleg tega je bila v letu 2008 uvedena solidarnostna in dodatna solidarnostna izravnava sredstev dohodnine med občinami, ki je povzročila prenos sredstev iz občin, katere prebivalci plačajo več dohodnine glede na primerno porabo, k občinam, katerih prebivalci plačajo manj dohodnine glede na primerno porabo. Obe opisani spremembi sistema financiranja občin sta vplivali na zmanjšanje finančne izravnave, namenjene občinam, zato bi spodbuda za združevanje občin, vezana na finančno izravnavo, kot je bila uvedena v letu 1998, izgubila svojo zanimivost. Hkrati s tem je spodbuda za združevanje občin, kot je bila uvedena v letu 2007, zanimiva za vse občine in ne le zgolj tiste, katerih velik del prihodkov predstavljajo sredstva finančne izravnave.

Ugotavljamo, da kljub finančnim spodbudam za združevanje občin, do združevanja občin še ni prišlo, in tudi ni zaznati interesa občin po združevanju. Ocenjujemo, da zaradi časovne omejitve spodbud za združevanje občin te za občine niso dovolj zanimive, medtem ko spremembe sistema financiranja občin niso časovno določene. Ocenjujemo, da lahko vzroke za nezainteresiranost občin za združevanje najdemo tudi v prilagajanju sistema ureditve občin obstoječemu stanju in financiranja občin, ki sta vedno bolj ugodna za manjše občine. Občine imajo namreč možnost ustanavljati skupne občinske uprave, skupno zagotavljati javne službe ter ustanavljati interesne zveze, pri tem pa sistem financiranja občin s sofinanciranjem iz državnega proračuna spodbuja ustanavljanje skupnih občinskih uprav. Iz državnega proračuna prejemajo sredstva tudi reprezentativna združenja občin, ki predstavljajo interese občin pred državnimi organi in so v letu 2010 iz državnega proračuna prejela skupaj 226.732 evrov⁵⁸.

⁵⁷ 27. člen ZFO-1.
⁵⁸ Predlog zaključnega računa proračuna Slovenije za leto 2010.

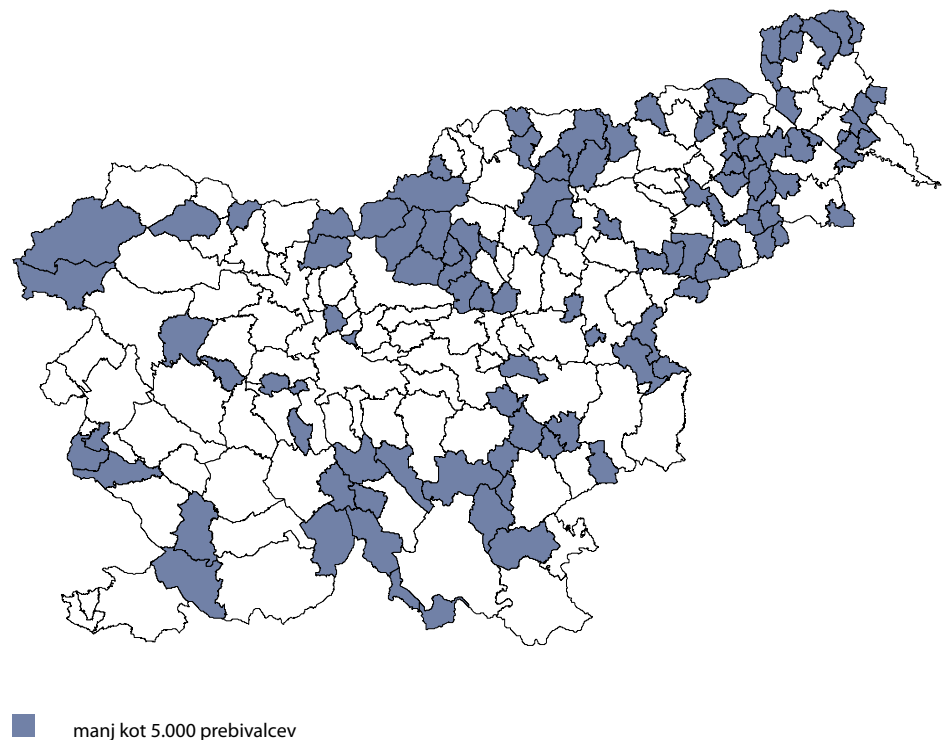
2.1.4 Občine v letu 2010

Z zadnjo spremembo in dopolnitvijo ZLS je 5.000 prebivalcev, brez izjem, ki so jih določale prejšnje različice ZLS, postal obvezni pogoj za ustanovitev občine. Občina bi lahko imela manj kot 5.000 prebivalcev le, če bi šlo za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin.

Po ZLS bi v letu 2010 le 100 ali 47,6 odstotka občin od vseh 210 zadostilo pogojem o ustanovitvi občine. Kar 110 ali 52,4 odstotka občin je imelo v letu 2010 manj kot 5.000 prebivalcev, kar je prikazano na sliki 4.

Slika 4: Občine z manj kot 5.000 prebivalci – stanje na dan 1. 1. 2011

Vir: Statistični urad Republike Slovenije⁵⁹.



Občine z manj kot 5.000 prebivalci so bile ustanovljene kot izjeme zaradi gospodarskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Po navedbah službe vlade jasni kriteriji za izjeme niso bili določeni, so se pa ob ustanavljanju občin določila glede izjem uporabljala že skoraj kot pravilo.

Na vprašanje, ali so imeli oziroma imajo izdelano strategijo razvoja lokalne samouprave oziroma sistema občin, so revidiranci odgovorili, da dokument s tovrstno vsebino še ni bil pripravljen, usmeritve glede strategije⁶⁰ pa naj bi pripravilo matično telo državnega zbora za lokalno samoupravo. Na dejstvo, da področje občin v preteklosti ni imelo jasnih dolgoročnih usmeritev oziroma ustrezno zastavljenih ciljev, kažejo tudi pravne podlage, ki določajo ureditev in financiranje občin, in so se pogosto spreminjale. ZLS se je spremenil petnajstkrat, ZFO pa šestkrat. Kronološko so spremembe ZLS navedene v prilogi 1, spremembe ZFO pa v prilogi 2. Ugotovimo lahko, da se področje občin ni razvijalo sistematično, po vnaprej določeni strategiji, ki bi imela jasno določene cilje.

59 Prebivalstvo po velikih in petletnih starostnih skupinah in spolu, občine, Slovenija, polletno, [URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4004S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2], oktober 2011.

60 Sklep Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj št. 003-01/10-11/5 z dne 3. 3. 2011.

61 Sklep Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj št. 003-01/10-11/16 z dne 24. 6. 2011.

Matično delovno telo državnega zbora za lokalno samoupravo je med izvajanjem revizije sprejelo stališča in sklepe o strategiji razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji⁶¹, v katerih je med drugim vlado pozvalo, da pripravi strategijo razvoja lokalne in regionalne samouprave v Republiki Sloveniji ter izdela in uskladi predlog nove mreže občin.

2.2 Opravljanje nalog občin

V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine⁶². Naloge občin lahko delimo na izvirne⁶³ in prenesene, ločnica med njimi ni vedno dovolj jasno določena. Prenesene naloge so naloge iz državne pristojnosti, ki jih lahko država z zakonom prenese na občino, ker naj bi jih občine opravljale racionalneje in učinkoviteje. Prenese pa jih lahko, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva⁶⁴.

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni⁶⁵. Z izvajanjem nalog mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev⁶⁶. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge⁶⁷:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko-dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa, kaj so prekrški in denarne kazni za kršitve predpisov občine, ter opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Določila ZLS glede nalog občin so se večkrat spreminjala. V začetku leta 1995 so bile v ZLS⁶⁸ občinam določene naloge s področja zbiranja in obdelave podatkov⁶⁹, ki so bile spremenjene in dopolnjene še z novelama ZLS iz leta 2005 in 2007. V letu 1998 je bilo spremenjenih oziroma dopolnjenih več (osem) nalog, in sicer s področja gostinstva, turizma in kmetijstva, s področja načrtovanja prostorskega razvoja, izobraževanja odraslih, kulturne dediščine, urejanja prometa in občinskega redarstva, inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem občinskih predpisov itn. Od avgusta

62 Prvi odstavek 140. člena ustave.

63 Prvi odstavek 21. člena ZLS.

64 Prvi odstavek 24. člena ZLS.

65 2. člen ZLS.

66 13. člen ZLS.

67 Drugi odstavek 21. člena ZLS.

68 ZLS, Uradni list RS, št. 14/95.

69 Dodan je bil nov 21.a člen.

2008 lahko občina podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov.

2.2.1 Samostojnost opravljanja nalog občin

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni⁷⁰. Občine samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določijo s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom⁷¹. Ker v preteklosti vse občine teh nalog niso bile sposobne opraviti, so večje občine pogodbeno izvajale naloge za manjše občine⁷², naknadno pa se je to uredilo s ustanavljanjem skupnih občinskih uprav, skupnem zagotavljanju javnih služb ter omogočanjem povezovanja občin v interesne zveze.

2.2.1.a Skupne občinske uprave

Ustanavljanje skupnih občinskih uprav je opredelil že ZLS iz leta 1993⁷³ z določilom, da imajo lahko manjše občine skupno občinsko upravo⁷⁴. Določilo je veljalo do spremembe in dopolnitve ZLS ob zaključku leta 1997⁷⁵, v katerem v povezavi z ustanavljanjem skupnih občinskih uprav niso bile več omenjene majhne občine, kar pomeni, da so lahko občine od zaključka leta 1997, ne glede na velikost, ustanavljale skupne občinske uprave. Ob tem je bilo tudi določeno⁷⁶, da občina ne more opravljati za drugo občino nalog, ki so po zakonu ali drugem predpisu naloge občinske uprave. To določilo je veljalo do sredine leta 2002⁷⁷, ko je bilo dopolnjeno z »razen strokovnih in tehničnih nalog«.

Ocenjujemo, da je možnost ustanavljanja skupnih občinskih uprav, poleg tega pa tudi njihovo sofinanciranje, lahko dodatna spodbuda za ustanavljanje majhnih občin.

S spremembo in dopolnitvijo ZLS iz leta 1997 je bilo določeno, da sredstva za delo organa skupne občinske uprave zagotavljajo občine, ki so organ skupne občinske uprave ustanovile, in sicer v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev teh občin⁷⁸. Ta določba je bila spremenjena v letu 2005⁷⁹ tako, da občine zagotavljajo sredstva in druge materialne pogoje za skupno opravljanje nalog občinske uprave v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev občin, za katere se opravljajo, če ni z odlokom določeno drugače.

ZLS iz sredine leta 2007⁸⁰ je spremenil status skupnih občinskih uprav, ko je določil⁸¹, da se za finančno poslovanje organa skupne občinske uprave uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance o neposrednih uporabnikih občinskih proračunov in je s tem organ skupne občinske uprave neposredni uporabnik občinskega proračuna tiste občine, v kateri ima sedež. Organ skupne občinske uprave vodi uradnik na položaju. Z odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave se določijo ime in sedež organa, razmerja do občin soustanoviteljic in druge zadeve, pomembne za delovanje organa skupne občinske uprave.

Podatki o številu skupnih občinskih uprav in v njih vključenih občin so v tabeli 3.

70 2. člen ZLS.
71 Prvi odstavek 21. člena ZLS.
72 Intervjuji na službi vlade.
73 6. člen ZLS, Uradni list RS, št. 72/93.
74 Tretji odstavek 49. člena ZLS.
75 ZLS-H.
76 Prvi odstavek 49.a člena ZLS.
77 ZLS-L.
78 Prvi odstavek 49.č člena ZLS.
79 Prvi odstavek 49.č člena ZLS.
80 ZLS-N.
81 49.b člen ZLS.
82 [URL: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/skupne_obcinske_uprave/], oktober 2011.
83 26.b člen ZFO.
84 Pravilnik o vrsti odhodkov, načinu poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanju sredstev občinam za sofinanciranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave, Uradni list RS, št. 66/07.

Tabela 3: Skupne občinske uprave

Opomba: Podatkov pred letom

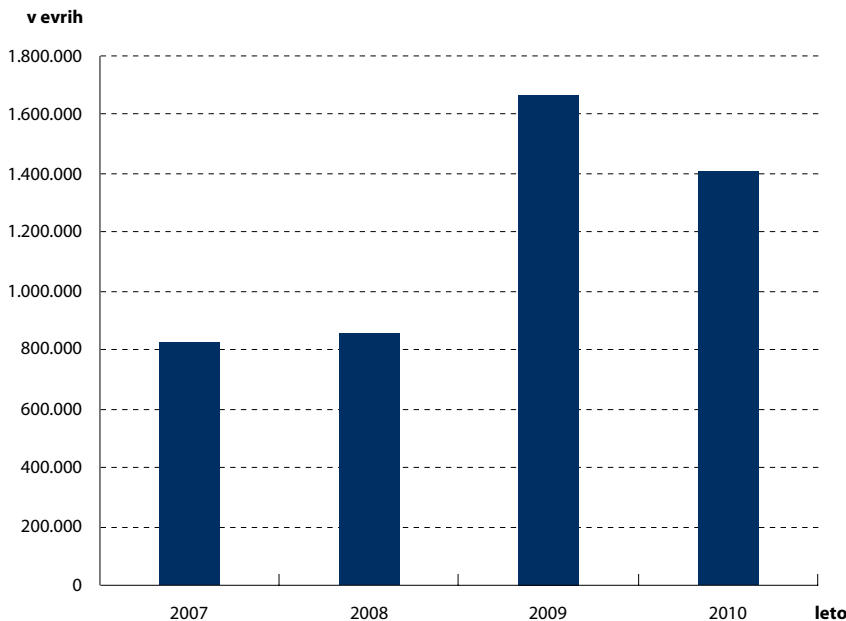
2006 ni bilo mogoče pridobiti (ni bilo rednega zbiranja podatkov).

Vir: služba vlade⁸².

Leto	April 2006	Januar 2011
Število skupnih občinskih uprav	15	47
Število občin, vključenih v skupne občinske uprave	80	186
Število zaposlenih v skupnih občinskih upravah	55	219

Od začetka leta 2006 se je v skladu z ZFO⁸³ občinam, ki organizirajo skupno opravljanje posameznih nalog občinske uprave, v tekočem letu zagotavljala dodatna dotacija iz sredstev državnega proračuna v višini 50 odstotkov v preteklem letu realiziranih odhodkov občinskih proračunov za financiranje skupnega opravljanja nalog⁸⁴.

Sofinanciranje skupnih občinskih uprav iz državnega proračuna se je začelo leta 2007, ko je bila v spremembah državnega proračuna za leto 2007 odprta nova proračunska postavka 5796 – Sofinanciranje skupnih občinskih uprav. V obdobju od začetka leta 2007 do vključno leta 2010 je bilo za sofinanciranje skupnih občinskih uprav iz državnega proračuna izplačano 4.757.724 evrov, kar je po posameznih letih prikazano na sliki 5.



Slika 5: Sredstva državnega proračuna, porabljena za financiranje skupnih občinskih uprav

Viri: zaključni računi proračunov Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009 ter Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 (v nadaljevanju: zaključni računi državnega proračuna).

Sredstva državnega proračuna, namenjena sofinanciranju skupnih občinskih uprav, so se s povečevanjem števila skupnih občinskih uprav povečevala. Iz obrazložitve zaključnih računov državnega proračuna je razvidno, da naj bi bila sredstva namenjena izboljšanju delovanja in opravljanja posameznih nalog v okviru skupnih občinskih uprav, predvsem inšpekcije, redarstva, prostorskega planiranja in notranje revizije.

2.2.1.b Skupno zagotavljanje javnih služb⁸⁵

Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih določi sama, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe).

Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina:

- neposredno v okviru občinske uprave;
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij;
- z dajanjem koncesij;
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Dvoje ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje⁸⁶.

Za izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom javnega zavoda ali javnega podjetja ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb občinski sveti udeleženi občin ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani⁸⁷. Akt o ustanovitvi skupnega organa mora določati njegove naloge, organizacijo dela in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami.

⁸⁵ 61. člen ZLS.

⁸⁶ Drugi odstavek 61. člena ZLS.

⁸⁷ Šesti odstavek 51.c člena ZLS.

Skupni organ opravlja svoje naloge v imenu in za račun občin, ki so ga ustanovile. Sedež organa je v občini, v kateri je sedež javnega zavoda ali javnega podjetja. Strokovne naloge za skupni organ opravlja občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež.

Od revidirancev ni bilo mogoče pridobiti podatkov o skupnih izvajanjih javnih služb, saj so navedli, da niso dolžni voditi tovrstnih evidenc. Evidence naj bi za svoja področja vodila posamezna ministrstva, za javna podjetja in koncesionarje pa Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

2.2.1.c Interesne zveze občin

Dve ali več občin lahko 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 enonamenske ali večnamenske interesne zveze⁸⁸.

Z aktom o ustanovitvi zveze se v okviru nalog, ki jih opravljajo občine v zvezi, določijo predpisi in drugi akti iz pristojnosti občinskih organov, za katerih sprejemanje bo po ustanovitvi zveze občin pristojen svet zveze.

Akt o ustanovitvi zveze predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo. Zahtevi za hrambo akta o ustanovitvi zveze priložijo župani občin ustanoviteljic sklepe občinskih svetov, s katerimi je bil akt sprejet. Ministrstvo prevzame akt v hrambo z odločbo, katere izrek in akt o ustanovitvi zveze objavijo župani občin ustanoviteljic v Uradnem listu Republike Slovenije. Z dnem objave pridobi zveza status osebe javnega prava.

Po podatkih službe vlade še ni ustanovljene nobene interesne zveze občin, saj služba vlade ni prejela v hrambo še nobenega akta o ustanovitvi interesne zveze.

2.2.1.d Primer Občine Ptuj

Primer Občine Ptuj prikazujemo zato, ker je iz prvotne občine nastalo največ novih občin. Občina Ptuj je bila leta 1994 občina z 69.676 prebivalci. Območje občine je obsegalo 646,5 kvadratnih kilometrov. Iz prvotne Občine Ptuj je do leta 2011 nastalo 16 občin, ki so prikazane v tabeli 4.

Tabela 4: Občine nastale iz prvotne Občine Ptuj

Občina	Število prebivalcev na dan 1. 1. 2011	Območje v kvadratnih kilometrih
Cirkulane	2.299	32,1
Destrnik	2.647	34,4
Dornava	2.932	28,4
Gorišnica	4.036	29,1
Hajdina	3.748	21,8
Juršinci	2.354	36,3
Kidričevo	6.645	71,5
Majšperk	4.063	72,8
Markovci	3.985	29,8
Podlehnik	1.897	46,0
Ptuj	23.629	66,7
Sveti Andraž v Slovenskih goricah	1.221	17,6
Trnovska vas	1.347	22,9
Videm	5.618	80,0
Zavrč	1.622	19,3
Žetale	1.326	38,0

Med 16 občinami imajo samo tri občine več kot 5.000 prebivalcev, kar je po ZLS od leta 1994 pogoj za samostojno občino, pet občin pa ima celo manj kot 2.000 prebivalcev. V letu 1998 so bile ustanovljene Občina Destrnik, Občina Hajdina, Občina Markovci, Občina Podlehnik, Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Občina Trnovska vas in Občina Žetale, ki so imele ob ustanovitvi manj kot 5.000 prebivalcev. Manj kot 5.000 prebivalcev je imela tudi Občina Majšperk, od katere se je odcepila Občina Žetale. V letu 2006 je bila ustanovljena Občina Cirkulane, ki je imela ob ustanovitvi manj kot 5.000 prebivalcev, poleg tega pa je imela po odcepitvi Občine Cirkulane manj kot 5.000 prebivalcev tudi Občina Gorišnica.

Vse občine, ki so nastale iz prvotne Občine Ptuj, so vključene v Skupno občinsko upravo občin v Spodnjem Podravju, katere naloge obsegajo prostorsko načrtovanje, zagotavljanje in izvajanje javnih služb, medobčinsko inšpekcijo, medobčinsko redarstvo in skupno notranje revizijsko službo⁸⁹. S proračunske postavke 5796 – Sofinanciranje skupnih občinskih uprav državnega proračuna je bilo v letu 2010 občinam, nastalih iz prvotne Občine Ptuj, izplačano 165.515 evrov, kar je bilo 11,8 odstotka vseh sredstev te proračunske postavke.

Občine, ki so nastale iz prvotne Občine Ptuj, so povezane tudi prek skupnega opravljanja javnih služb. V tabeli 5 so prikazani podatki o subjektih, ki opravljajo skupne javne službe za več kot eno občino.

Subjekt	Število vključenih občin
Komunalno podjetje Ptuj, d. d., Ptuj	13
Osnovna šola dr. Ludevita Pivka, Ptuj	12
Knjižnica Ivana Potrča, Ptuj	11
Konzorcij za namakanje Podravja, Maribor	7
Zdravstveni dom Ptuj, Ptuj	7
Lekarne Ptuj, Ptuj	6
Cestno podjetje Ptuj, d. d., Ptuj	5
Sklad dela Spodnje Podravje, Ptuj	4
Osnovna šola Cirkulane – Zavrč, Cirkulane	2
Osnovna šola Destrnik – Trnovska vas, Destrnik	2

Ugotovimo lahko, da se novo ustanovljene občine zato, da lahko opravljajo z zakonom določene naloge, povezujejo ter v ta namen od države prejemajo dodatna sredstva.

Tabela 5: Skupno opravljanje javnih služb

Vir: GVIN⁹⁰.

⁸⁹ [URL: <http://www.sou-info.si/>], oktober 2010.

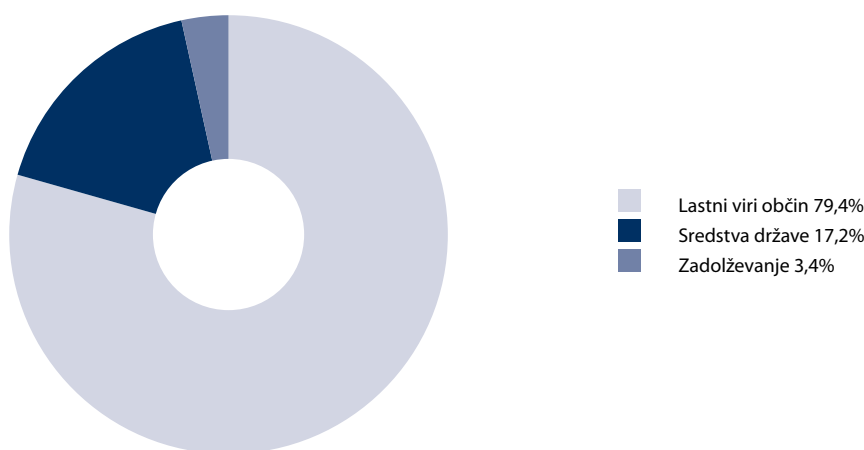
⁹⁰ GVIN.com, Bisnode, d. o. o., Ljubljana.



2.3 Financiranje

Financiranje občin urejajo predvsem ZJF, ZLS in ZFO. ZFO ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti. ZFO določa, da financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog⁹¹, ter da morajo biti v občinskem proračunu vsi prejemki in izdatki, pri tem pa sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna ureja ZJF⁹². Glede financiranja opravljanja nalog iz državne pristojnosti ZFO določa, da se z zakonom, s katerim je na občino preneseno opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, določi tudi način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država, in da mora država občini zagotoviti financiranje v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog. Občine naj bi se financirale iz lastnih virov. Tistim občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država zagotovi dodatna sredstva⁹³.

ZLS se od leta 1993 v delu, ki določa, da so viri financiranja občin lastni viri, sredstva države in zadolžitve⁹⁴ in da občine z njimi financirajo lokalne zadeve javnega pomena, ni spreminjal. Struktura virov financiranja občin po ZLS v obdobju od leta 1994 do vključno leta 2010 je prikazana na sliki 6.



Slika 6: Struktura virov financiranja občin po ZLS v obdobju od leta 1994 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

V ZFO ob sprejetju leta 1994⁹⁵ niso bili posebej navedeni viri financiranja občin, temveč so bili določeni prihodki, ki so bili razdeljeni na prihodke občine za financiranje zagotovljene porabe in prihodke za financiranje drugih nalog⁹⁶. Pri tem je ZFO tudi določal, da za financiranje zagotovljene porabe⁹⁷ pripada občini del prihodkov od dohodnine, in sicer v višini 30 odstotkov⁹⁸.

Leta 2006 je bil sprejet nov ZFO-1, ki je uredil financiranje nalog iz občinske pristojnosti⁹⁹. Kot vire financiranja občine je določil lastne davčne vire, druge lastne vire, odstopljene vire in zadolževanje. Odstopljeni viri so bili s spremembo in dopolnitvijo ZFO-1 preneseni med lastne davčne vire. Pri tem lahko ugotovimo, da klasifikaciji virov financiranja občin, določeni v ZLS in ZFO ter kasneje ZFO-1, med seboj nista usklajeni.

Strukturo virov financiranja po ZLS prikazujemo ločeno, glede na spremembe ZFO, na sliki 7.

91 3. člen ZFO-1.

92 4. člen ZFO-1.

93 8. člen ZLS.

94 52. člen ZLS.

95 ZFO.

96 Prvi in tretji odstavek 21. člena in prvi odstavek 22. člena ZFO.

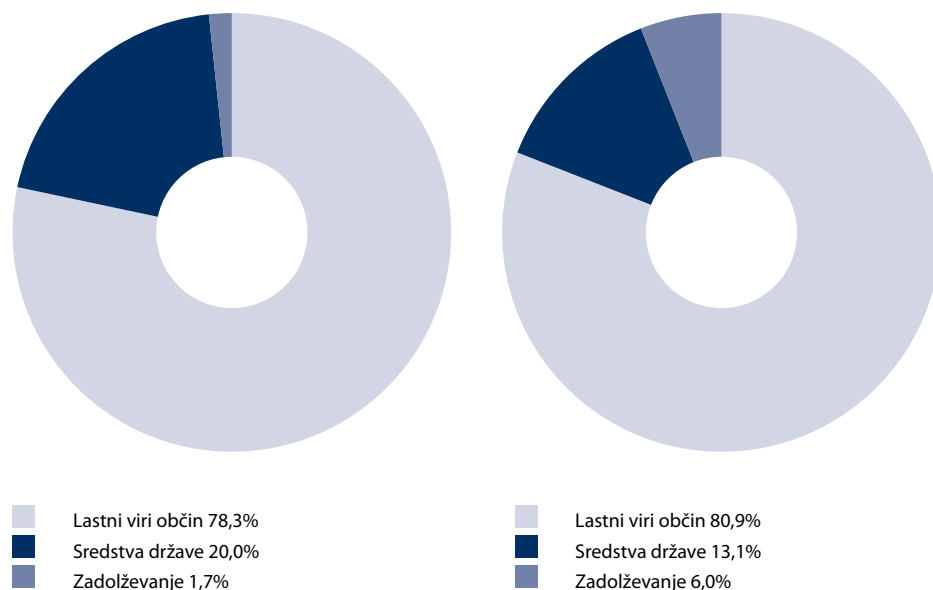
97 Zagotovljena poraba so odhodki občine za financiranje opravljanja nujnih nalog, med katere se štejejo tudi nujne investicije (20. člen ZFO).

98 Prvi odstavek 23. člena ZFO.

99 1. člen ZFO-1.

Slika 7: Primerjava strukture virov financiranja občin*

* Opomba: Obdobje od leta 1995 do vključno leta 2006 je prikazano na sliki levo, obdobje od leta 2007 do vključno leta 2010 pa na sliki desno.
Vir: ministrstvo.



Od leta 2007 do vključno leta 2010 sta se glede na obdobje od leta 1995 do vključno leta 2006 povečala deleža lastnih virov občin in zadolževanja, zmanjšal pa se je delež sredstev države. Pri tem je treba opozoriti, da med lastne vire občin spada dohodnina, katere delež, namenjen občinam, se je povečal s 30 odstotkov na 35 odstotkov v letu 1998 ter na 54 odstotkov v letu 2008. Povečanje deleža dohodnine je hkrati pomenilo zmanjšanje potrebnih sredstev finančne izravnave, ki sodijo med sredstva države. Delež virov financiranja iz zadolževanja se je lahko povečal tudi zaradi zmanjševanja omejitev občin pri zadolževanju.

2.3.1 Financiranje občin v letu 2010

V letu 2010 so viri financiranja vseh občin skupaj znašali 2.335.125.797 evrov. V tabeli 6 je za leto 2010 prikazana struktura virov financiranja občin s podrobnejšo razčlenitvijo na skupine virov.

Tabela 6: Struktura virov financiranja občin v letu 2010

Vir: ministrstvo.

Kategorija		Skupna vrednost v evrih	Povprečen delež vira v vseh virih občine v odstotkih	Najmanjši delež vira v vseh virih občine v odstotkih	Največji delež vira v vseh virih občine v odstotkih
Lastni viri	Dohodnina	1.137.193.059	48,7	20,7	82,7
	Lastni davčni viri brez dohodnine	282.485.614	12,1	0,0	22,8
	Drugi lastni viri brez transfernih prihodkov	464.758.797	19,9	1,1	46,7
	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	20.351.639	0,9	0,0	10,7
Sredstva države	Transferni prihodki iz državnega proračuna	157.394.231	6,7	0,5	51,3
	Transferni prihodki Evropske unije	138.571.252	5,9	0,0	51,2
Zadolževanje	Zadolževanje	134.371.205	5,8	0,0	40,3

Ugotovimo lahko, da se je v letu 2010 struktura virov med posameznimi občinami zelo razlikovala in da so deleži vseh kategorij virov financiranja zelo različni. To pomeni, da so občine zelo različno uspešne pri pridobivanju virov, na katerih višino lahko delno vplivajo same, in sicer lastnih davčnih virov brez dohodnine, drugih lastnih virov, transfernih prihodkov iz državnega proračuna in transfernih prihodkov Evropske unije (povezava s točko 3.2).

2.4 Področja porabe sredstev občin in nadzor

Naloge občin, oziroma njihovo izvajanje, občine predvidijo v občinskem proračunu. Celotno poslovanje občine in neposrednih uporabnikov občinskega proračuna mora biti v proračunu občine, ki je akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za eno leto¹⁰⁰.

Občinski proračun je pripravljen po različnih klasifikacijah, in sicer institucionalni, ekonomski, funkcionalni, od leta 2006 pa tudi po programski klasifikaciji¹⁰¹.

S pripravo proračuna po različnih klasifikacijah dobimo odgovore na različna vprašanja, in sicer institucionalna klasifikacija odgovori na vprašanje, kdo uporablja proračunska sredstva (katere institucije), ekonomska klasifikacija, ki je temelj strukture proračuna, kaj se plačuje iz javnih sredstev, funkcionalna klasifikacija je namenjena prikazu razdelitve javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah občine, programska klasifikacija pa daje odgovor na vprašanje, za kaj se uporabljajo sredstva.

Programska klasifikacija omogoča večjo preglednost proračuna, kar pomeni tudi večjo preglednost odgovornosti pri opravljanju nalog in razpolaganju oziroma porabi proračunskih sredstev. V programski klasifikaciji so določena področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami, bistvo programske klasifikacije pa je usmerjenost proračuna k ciljem in rezultatom.

Glede na to, da so občine ustanovljene, da samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določijo s splošnim aktom občine ali pa so določene z zakonom, lahko iz programske klasifikacije proračuna ugotovimo, za kaj občine porabljajo sredstva oziroma ali jih porabijo za doseganje ciljev na posameznih področjih opravljanja nalog in ali so pri doseganju zastavljenih ciljev (kratkoročnih in dolgoročnih) uspešne.

2.4.1 Področja proračunske porabe občin v letu 2010

Naloge občin izhajajo iz področij proračunske porabe. Da bi ocenili, katerim področjem občine namenijo največ oziroma najmanj sredstev, smo preverili porabo proračunskih sredstev po posameznih področjih, glavnih programih in podprogramih. Na sliki 8 je prikazana poraba proračunskih sredstev vseh občin skupaj po programski klasifikaciji, ki prikazuje, katerim področjem porabe in za kaj so občine v letu 2010 namenile proračunska sredstva.

Občine so v letu 2010 od skupaj 2.361.221.118 evrov¹⁰² največ sredstev namenile področju izobraževanja, in sicer 484.574.631 evrov, najmanj pa znanosti in tehnološkemu razvoju, 696.257 evrov.

Največ sredstev za izobraževanje je bilo porabljenih za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, to je za vrtce in druge oblike varstva in vzgoje otrok. Sredstva za izobraževanje se namenijo še osnovnemu, glasbenemu, srednjemu in poklicnemu šolstvu, izobraževanju odraslih, drugim oblikam izobraževanja ter pomoči šolajočim, to je štipendijam in študijski pomoči.

Na področju prometa, prometne infrastrukture in komunikacij, ki so mu občine skupaj namenile 429.239.630 evrov, so največ sredstev porabile za cestni promet in infrastrukturo, to je investicijsko vzdrževanje in gradnjo občinskih cest, upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest, urejanje

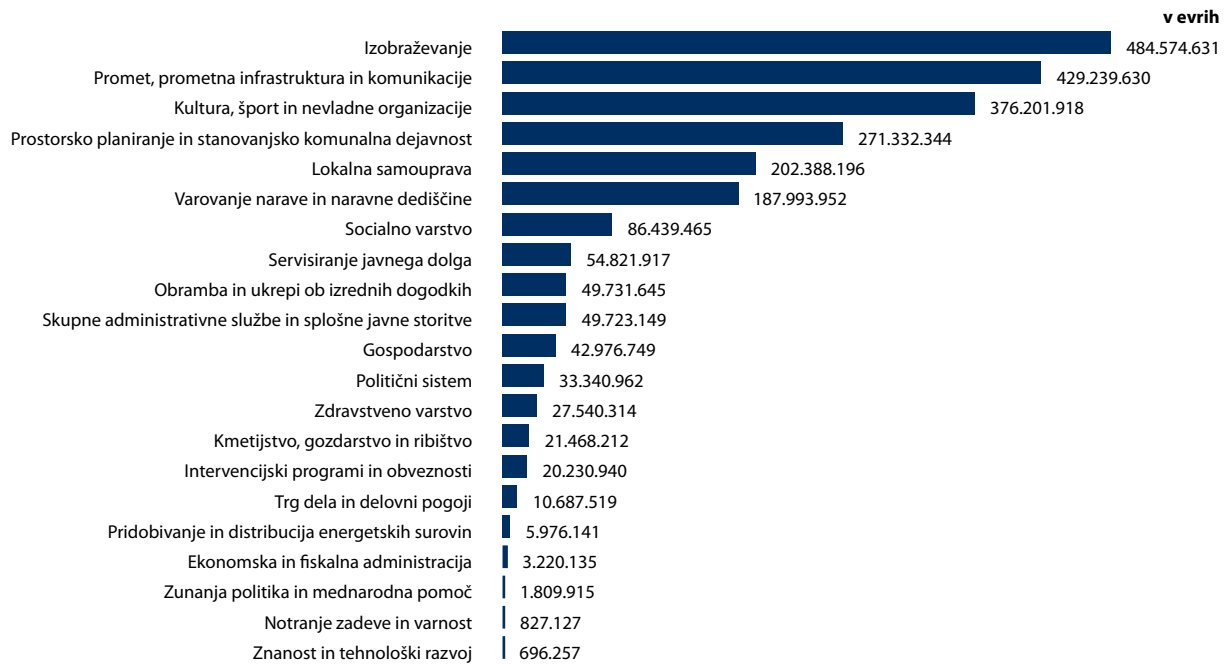
100 1. točka prvega odstavka 3. člena ZJF.

101 Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna, Uradni list RS, št. 112/03, 56/05, 88/05, 136/06, 141/06, 58/09 (v nadaljevanju: pravilnik o programski klasifikaciji).

102 V znesku 2.312.636.447 evrov so poleg odhodkov vključeni tudi izdatki iz izkaza računa finančnih terjatev in naložb ter izkaza računa financiranja.

Slika 8: Področja porabe sredstev vseh občin skupaj v letu 2010

Vir: ministrstvo.



Področju kulture, športa in nevladnih organizacij so občine namenile skupaj 376.201.918 evrov, od tega programom športa in prostočasnim aktivnostim 213.220.625 evrov, ohranjanju kulturne dediščine in programom v kulturi 159.539.065 evrov ter 3.442.228 evrov kot podporo posebnim skupinam.

Področju prostorskega planiranja in stanovanjsko komunalne dejavnosti so občine namenile 271.332.344 evrov, od tega največ oskrbi z vodo in nakupom zemljišč.

Na petem mestu po obsegu sredstev, ki jih občine namenjajo posameznim področjem, je področje lokalne samouprave, ki so mu vse občine skupaj namenile 202.388.196 evrov, in sicer največ, 163.587.923 evrov, za administracijo občinskih uprav.

Za področje varovanja narave in naravne dediščine so občine skupaj porabile 187.993.952 evrov, od teh je bilo največ porabljenega za ravnanje z odpadnimi vodami.

Servisiranju javnega dolga so občine v letu 2010 namenile 54.821.917 evrov, od tega največ za domače zadolževanje.

Ostala sredstva so občine, kot je prikazano na sliki 8, namenile področjem socialnega varstva, obrambi, gospodarstvu, zdravstvenemu varstvu ipd.

Poraba dela sredstev občin, namenjenih posameznim področjem, je zakonsko določena in občine nimajo vpliva na ta del porabe.

V prilogi 3 so po posameznih področjih porabe proračunskih sredstev občin prikazane občine, ki so v letu 2010 na posameznem področju porabe na prebivalca porabile največ ali najmanj sredstev (povezava s točko 3.3).



2.4.2 Nadzor nad opravljanjem nalog občin

Poleg nadzora nad porabo proračunskih sredstev državni organi nadzorujejo tudi zakonitost dela organov občin. V zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela¹⁰³.

Z vprašalnikom, ki smo ga poslali vsem ministrstvom in službam vlade, katerih pristojnosti, po naši oceni, posegajo na področje opravljanja nalog občin, smo preverili, ali te izvajajo nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin¹⁰⁴ ter nadzor nad opravljanjem z zakonom določenih nalog iz izvirne pristojnosti občin¹⁰⁵. Odgovore smo prejeli od vseh organov, ki smo jim poslali vprašalnik.

Šest organov, in sicer Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za zunanje zadeve in Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, ki smo jim posredovali vprašalnik, je odgovorilo, da aktivnosti iz vprašalnika ne izvajajo. To pomeni, da navedeni organi menijo, da občine ne izvajajo nalog iz njihove pristojnosti oziroma z njihovega področja, zato ne izvajajo nadzora nad opravljanjem nalog občin in jim tudi ne namenijo sredstev.

Da občine izvajajo naloge z njihovega področja, je potrdilo 11 organov, in sicer Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za finance in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Kot najpogostejše oblike sodelovanja, medsebojnega obveščanja in/ali strokovne pomoči organom občine organi navajajo usposabljanje in izobraževanje, odgovore na vprašanja, obveščanje o novostih ter dajanje mnenj.

Od 11 organov jih sedem izvaja nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin, in sicer Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za finance.

Tabela 7: Ukrepi na podlagi ugotovitev nadzora nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin

Vir: vprašalnik.

Ukrep/Leto	2007	2008	2009	2010
Opozorilo organa	2	232	64	54
Predlog vladi za začetek postopka pred ustavnim sodiščem	0	6	3	2
Skupaj ukrepi	2	238	67	56

Iz tabele 7 je razvidno, da so v letih od 2007 do vključno leta 2010 organi skupaj izrekli 363 ukrepov. Največ ukrepov je izreklo Ministrstvo za finance pri nadzorih proračunov občin ter Ministrstvo za okolje in prostor pri sprejemanju prostorskih načrtov občin. Ministrstvo za okolje in prostor je podalo tudi največ predlogov vladi za začetek postopka pred ustavnim sodiščem.

Na vprašanje, pri katerih občinah so organi v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 najpogostejše ukrepali na podlagi ugotovitev nadzora nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin, večina organov ni odgovorila oziroma ni navedla občin.

Nadzor nad opravljanjem nalog iz občinske pristojnosti s področja pristojnosti organa izvaja šest od 11 organov, in sicer Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za promet ter Ministrstvo za šolstvo in šport.

103 88. člen ZLS.
104 88.a člen ZLS.
105 90.a člen ZLS.

Ukrep/Leto	2007	2008	2009	2010
Opozorilo	40	40	33	27
Odločba	12	29	21	20
Izvršitev naloge	11	29	21	20
Skupaj ukrepov	63	98	75	67

Tabela 8: Ukrepi na podlagi ugotovitev nadzora nad opravljanjem nalog občin

Vir: vprašalnik.

Med ukrepi, ki so jih v letih od 2007 do vključno leta 2010 izdali organi na podlagi ugotovitev nadzora nad opravljanjem nalog občin (tabela 8), je bilo največ ukrepov Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, in sicer na področju vzdrževanja gozdnih cest ter zagotovitev zavetišča za zapuščene živali ter Ministrstva za promet na področju občinskih cest.

Po podatkih 11 organov, ki so navedli, da občine opravljajo naloge z njihovega področja, jih je v letih od 2007 do vključno leta 2010 osem dodeljevalo sredstva občinam, in sicer Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za zdravje, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter Ministrstvo za finance.

Med organi, ki so občinam dodelili sredstva, ima pet organov določene kriterije in merila za razdelitev sredstev med občine za vsa področja, trije organi za posamezna področja, en organ pa nima določenih kriterijev in meril. Vsi organi, ki imajo določene kriterije in merila, so tudi navedli, kje so ti objavljeni. Vsi organi tudi nadzirajo porabo sredstev, pri čemer ugotavljajo, da večjih nepravilnosti ni. Izjema je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki navaja, da se najpogostejše ugotovitve nadzorov nanašajo na nepravilno izvedena javna naročila, neustrezno pripravljeno dokumentacijo, neplačane račune ter nepravilnosti pri izvajanju investicij.

Na podlagi odgovorov organov ocenjujemo, da obstaja tveganje, da nad izvajanjem vseh nalog in vseh izdanih predpisov občin ni ustreznega nadzora. Ocenjujemo, da bi s centraliziranim nadzorom nad izvajanjem nalog občin in predpisov občin lahko zagotovili bolj celovit in kakovosten nadzor.



3

Stroškovna uspešnost občin

Stroškovna uspešnost občine nam pomeni uspešnost občine pri zagotavljanju potreb in interesov svojih prebivalcev glede na stroške. Z analizo stroškovne uspešnosti občin smo izračunali razmerje med stroški občine in izvajanjem nalog občine oziroma zagotavljanjem potreb in interesov prebivalcev, in sicer tako, da smo preverili, katere občine so uspešnejše glede na:

- stroške kadrovskih virov,
- sposobnost pridobivanja dodatnih virov,
- porabo sredstev (za lastno dejavnost, za investicije),
- finančno samostojnost občin,
- zadolževanje in izdajanje poroštev.

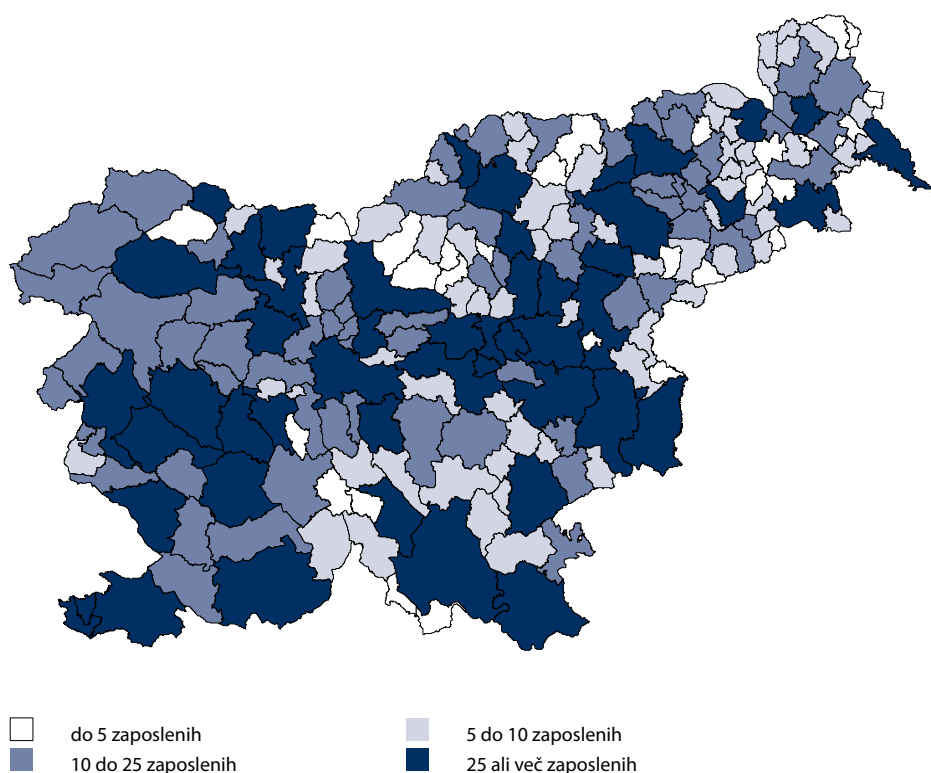
3.1 Kadrovski viri

Kadrovski viri občine nam pomenijo zaposlene v občinskih upravah. Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti.

Glede na število in raznolikost nalog, ki naj bi jih samostojno opravljale posamezne občine, bi morala občinska uprava razpolagati z raznovrstnimi znanji in veščinami. Na vprašanje, koliko bi bilo najmanjše potrebno število zaposlenih v občinski upravi za uspešno opravljanje nalog, so revidiranci odgovorili, da so bili v preteklosti poskusi priprave optimalne oziroma najmanjše

sistemizacije delovnih mest glede na naloge, ki jih morajo opravljati občine, neuspešni, saj bi tovrstna ureditev lahko povzročila dodatno zaposlovanje kadrov v občinskih upravah, ki pa ne bi bili obremenjeni za polni delovni čas.

V občinskih upravah je bilo na dan 1. 1. 2010 skupaj 4.622 zaposlenih¹⁰⁶, za katere so v letu 2010 iz občinskih proračunov izplačali 136.965.042 evrov¹⁰⁷ za plače in druge izdatke zaposlenim ter prispevke delodajalcev za socialno varnost, kar je predstavljalo 5,9 odstotka vseh odhodkov občinskih proračunov skupaj. Podatke o številu zaposlenih v občinah na dan 1. 1. 2010 po razredih prikazujemo na sliki 9.



Slika 9: Zaposleni v občinah na dan 1. 1. 2010 po razredih

Vir: služba vlade.

Največ zaposlenih je imela na dan 1. 1. 2010 Mestna občina Ljubljana, in sicer 576, sledile so ji Mestna občina Maribor z 270 zaposlenimi, Mestna občina Koper s 141 zaposlenimi, Mestna občina Celje s 131 zaposlenimi in Mestna občina Kranj s 120 zaposlenimi. Med občinami, ki niso mestne, so imele največ zaposlenih Občina Izola z 72 zaposlenimi, Občina Piran s 70,5, Občina Krško s 65, Občina Domžale s 63,5 in Občina Škofja Loka s 57 zaposlenimi. Občine z najmanj zaposlenimi v občinski upravi so bile na dan 1. 1. 2010 Občina Jezersko brez zaposlenih, Občina Osilnica z enim zaposlenim, občini Kobilje in Kostel s po dvema zaposlenima, tri zaposlene pa je imelo šest občin¹⁰⁸.

V letih od 1992 do vključno leta 2010 se je z večanjem števila občin večalo tudi število zaposlenih v občinskih upravah, in sicer se je v zadnjih desetih letih, ko je bilo ustanovljenih le 18 novih občin, število zaposlenih povečalo s 3.428 (stanje na dan 1. 1. 2001) na 4.622 (stanje na dan 1. 1. 2010).

Glede na število prebivalcev se je v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 število zaposlenih v občinskih upravah gibalo od 0 zaposlenih na prebivalca v občinski upravi Občine Jezersko oziroma 0,0008 zaposlenih na prebivalca v občinski upravi Občine Šenčur do največ 0,0100 zaposlenega na prebivalca v občinski upravi Občine Hodoš. V povprečju pa so občine imele 0,0022 zaposlenih na prebivalca v občinskih upravah.

¹⁰⁶ Vir: služba vlade.

¹⁰⁷ Skupina kontov 400 in 401.

¹⁰⁸ [URL: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam], oktober 2011.

Tabela 9: Zaposleni v občinskih upravah v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: služba vlade.

Število prebivalcev	Povprečno število zaposlenih	Povprečno število zaposlenih na prebivalca
do 1.999	4,2	0,0034
2.000 do 4.999	7,0	0,0021
5.000 do 9.999	15,7	0,0023
10.000 do 19.999	30,3	0,0021
od 20.000	112,6	0,0022
Skupaj vse občine	21,2	0,0022

S primerjavo števila zaposlenih v občinskih upravah na prebivalca po razredih občin in števila prebivalcev (tabela 9) lahko za obdobje od leta 2007 do vključno leta 2010 ugotovimo, da so imele občine z do 1.999 prebivalci v povprečju več zaposlenih v občinskih upravah glede na število prebivalcev kot ostale občine. Kljub temu pa imajo občine z do 1.999 prebivalci najmanjše število zaposlenih v občinskih upravah.

Glede na naloge, ki jih morajo opravljati občine, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da zaradi majhnega števila zaposlenih manjše občine ne morejo izvajati vseh nalog tako uspešno kot večje občine. Problem poskušajo občine reševati z ustanavljanjem skupnih občinskih uprav, skupnem opravljanju javnih služb in interesnimi zvezami občin.

Občine za opravljanje nalog najemajo tudi zunanje izvajalce. V ta namen so občine skupaj v letih od 2007 do vključno leta 2010 porabile 60.198.423 evrov, in sicer za plačila po avtorskih pogodbah, podjemnih pogodbah, zunanjim sodelavcem, odvetnikom ipd. Iz tabele 10 je razvidno, da so manjše občine po številu prebivalcev in tudi po številu zaposlenih v občinskih upravah porabile več sredstev na prebivalca za plačila zunanjim izvajalcem kot večje občine.

Tabela 10: Zunanji izvajalci v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

Število prebivalcev	v evrih	
	Povprečni stroški zunanjih izvajalcev na prebivalca na leto	Povprečni stroški zunanjih izvajalcev na zaposlenega na leto
do 1.999	13,0	3.873,4
2.000 do 4.999	8,5	4.093,6
5.000 do 9.999	8,3	3.624,3
10.000 do 19.999	7,6	3.659,6
od 20.000	6,4	2.897,0
Skupaj vse občine	7,4	3.388,0

Največ stroškov zunanjih izvajalcev na prebivalca v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 so imele najmanjše občine. Ocenjujemo, da zaradi majhnega števila zaposlenih majhne občine niso sposobne samostojno izvajati vseh nalog tako uspešno kot večje občine, zato več kot velike občine sodelujejo z zunanjimi izvajalci.

3.2 Pridobivanje dodatnih sredstev

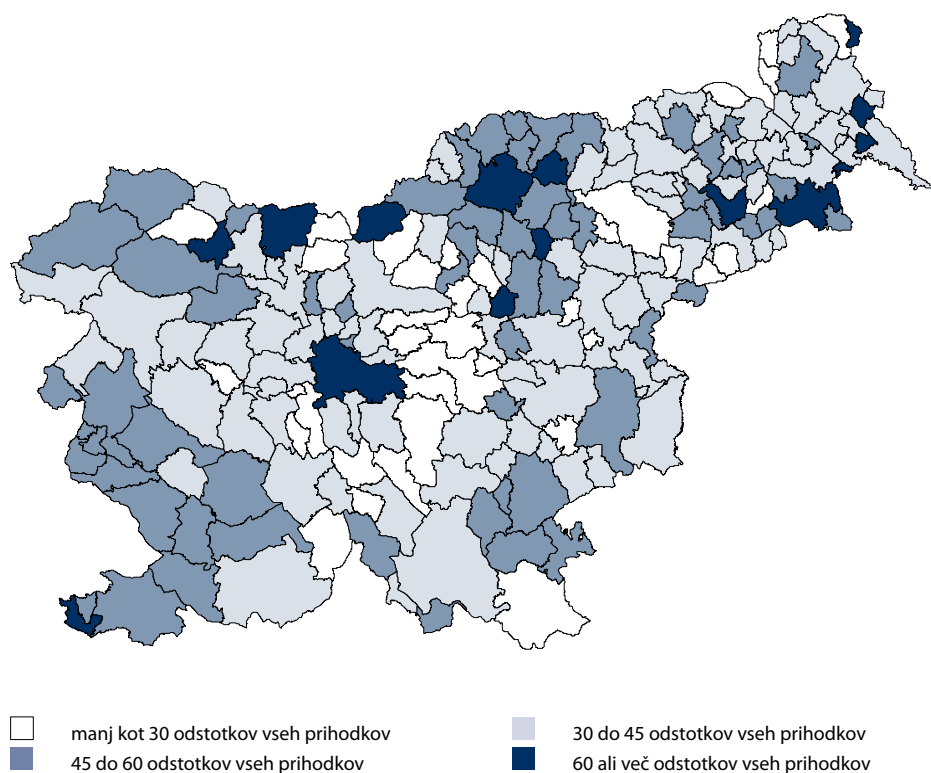
Del virov sredstev občin naj bi izviralo iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih stopnjo, v okviru zakona, lahko določajo občine same¹⁰⁹. S tem bi občina vplivala na višino virov financiranja, kar bi ji lahko zagotavljalo fleksibilnost pri financiranju svojega delovanja. V letu 2010 je dohodnina predstavljala kar 52,2 odstotka vseh prihodkov občinskih proračunov. Glede na to, da največji del virov financiranja občin predstavlja dohodnina, poleg tega pa je tudi večina ostalih dodatnih sredstev predpisana na državni ravni, lahko ocenimo, da občine ne morejo v zadostni meri vplivati na velikost finančnih virov.

109 Tretji odstavek 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/96.

Dodatna sredstva, na katere velikost lahko občina v določeni meri vpliva sama, so lastni davčni viri brez dohodnine, drugi lastni viri brez transferov ter transferni prihodki. V letu 2010 so občine skupaj pridobile:

- 282.485.614 evrov lastnih davčnih virov brez dohodnine,
- 464.758.797 evrov drugih lastnih virov brez transferov,
- 157.394.231 evrov transferov domačih subjektov ter
- 138.571.252 evrov transferov iz proračuna Evropske unije,
- poleg tega pa še 20.351.639 evrov vračil danih posojil in prodaj kapitalskih deležev.

Občine, ki so pridobile najmanjši delež vseh prihodkov, na katere velikost lahko deloma vplivajo tudi same, so bile v letu 2010 Občina Žetale 17,3 odstotka, Občina Makole 17,5 odstotka, Občina Braslovče 20,7 odstotka, Občina Šmartno pri Litiji 21,5 odstotka in Občina Cankova 22,1 odstotka, največ pa Občina Velika Polana 75,7 odstotka, Občina Razkrižje 73,4 odstotka, Mestna občina Slovenj Gradec 69,5 odstotka, Občina Ribnica na Pohorju 67,8 odstotka in Občina Prebold 67,1 odstotka. Podatke o deležu prihodkov po razredih, na katere velikost lahko delno same vplivajo, v vseh prihodkih v letu 2010, prikazujemo na sliki 10.



Slika 10: Prihodki, na katere velikost lahko občine delno tudi same vplivajo

Vir: ministrstvo.

3.2.1 Lastni viri

ZLS določa za lastne vire občin davke in druge dajatve ter dohodke od premoženja občin¹¹⁰. Po uveljavitvi ZFO-1, to je od začetka leta 2007, sodijo med lastne vire občin lastni davčni viri in drugi lastni viri. Ker klasifikaciji financiranja občin, kot sta določeni v ZLS¹¹¹ ter ZFO-1¹¹², nista v skladu med seboj, smo dodatna sredstva, ki jih v obliki transferov prejmejo občine, obravnavali ločeno, kot sredstva države, in ne v okviru drugih lastnih virov občine.

V letu 2010 so lastni viri občin znašali skupaj 1.904.789.109 evrov, od tega lastni davčni viri 74,5 odstotka in drugi lastni viri brez transfernih prihodkov 25,5 odstotka. Občine, pri katerih so v

¹¹⁰ 52. člen ZLS.

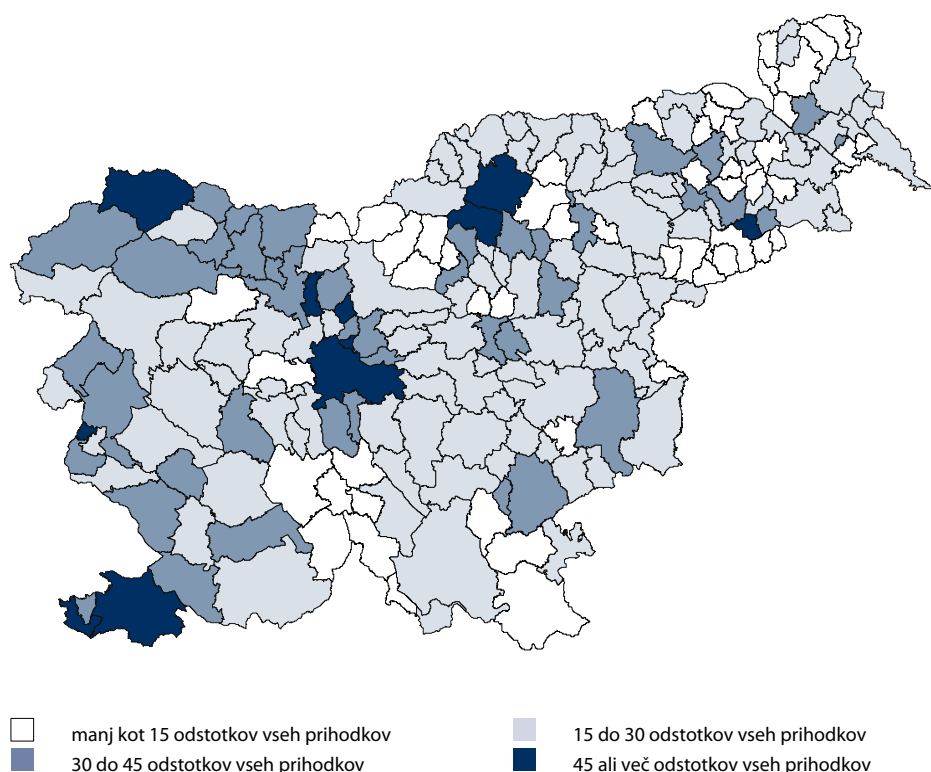
¹¹¹ 52. člen ZLS.

¹¹² 7. člen ZFO-1.

letu 2010 prihodki lastnih virov (brez dohodnine in transfernih prihodkov) predstavljali najmanjši delež vseh prihodkov, so bile Občina Žetale 4,5 odstotka, Občina Rogaševci 5,0 odstotkov, Občina Loški Potok 5,1 odstotka, Občina Ribnica na Pohorju 6,1 odstotka in Občina Luče 6,4 odstotka, največji delež pa Mestna občina Slovenj Gradec 61,4 odstotka, Mestna občina Ljubljana 57,6 odstotka, Občina Piran 57,1 odstotka, Občina Komenda 57,0 odstotkov in Občina Kranjska Gora 51,4 odstotka. Podatke o deležu lastnih virov (brez dohodnine in transfernih prihodkov) v vseh prihodkih občin v letu 2010 po razredih prikazujemo na sliki 11.

**Slika 11: Lastni viri občin
(brez dohodnine in
transfernih prihodkov)**

Vir: ministrstvo.



3.2.1.a Lastni davčni viri občin

ZFO-1 določa, da med lastne davčne vire sodijo¹¹³ prihodki od davka na nepremičnine, davka na vodna plovila, davka na promet nepremičnin, davka na dediščine in darila, davka na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki ureja davek. Od spremembe in dopolnitve Zakona o financiranju občin¹¹⁴ spadajo med lastne davčne vire tudi prihodki od 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom, in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin¹¹⁵, in v prehodnem obdobju, zmanjšani za določen delež lastnih davčnih prihodkov občine¹¹⁶.

V letu 2010 so lastni davčni viri občin znašali 1.419.678.673 evrov, od tega 1.137.193.059 evrov ali 80,1 odstotka dohodnine, 282.485.614 evrov pa ostali lastni davčni viri.

Ker občine same neposredno ne morejo vplivati na obseg prejetih sredstev dohodnine, poleg tega pa se sredstva dohodnine s solidarnostno izravnavo razporedijo med občine, navajamo le, kako uspešne so bile občine v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 pri pridobivanju lastnih davčnih virov brez dohodnine. Pridobivanje lastnih davčnih virov občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 je prikazano v tabeli 11.

V obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 so občine pridobile različen obseg lastnih davčnih virov brez dohodnine, in sicer so v povprečju pridobile 136,3 evra na prebivalca (najmanj 8,7 evra

113 7. člen ZFO-1.

114 ZFO-1A.

115 2. člen ZFO-1.

116 38. in 18. člen ZFO-1.

Občina Rogaševci, največ 368,0 evrov Občina Kranjska Gora), kar je predstavljalo v povprečju 14,2 odstotka (najmanj 1,0 odstotek Občina Žetale, največ 25,4 odstotka Občina Piran) vseh prihodkov občinskih proračunov.

Število prebivalcev	Delež lastnih davčni virov brez dohodnine glede na prihodke v odstotkih	Lastni davčni viri brez dohodnine na prebivalca na leto v evrih
do 1.999	5,1	59,7
2.000 do 4.999	7,9	77,9
5.000 do 9.999	11,4	111,9
10.000 do 19.999	12,0	110,2
od 20.000	19,1	183,2
Skupaj vse občine	14,2	136,3

Tabela 11: Pridobivanja lastnih virov občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

V obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 so manjše občine pridobile manj lastnih davčnih virov brez dohodnine, kar pomeni, da so bolj odvisne od financiranja iz drugih virov, to je predvsem iz sredstev dohodnine in transferov države, kamor sodi tudi finančna izravnava.

3.2.1.b Drugi lastni viri

Med druge lastne vire sodijo glede na določbe ZFO-1 prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona. Med druge lastne vire prav tako sodijo prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije¹¹⁷.

V letu 2010 so drugi lastni viri brez transfernih prihodkov v vseh občinah znašali skupaj 485.110.436 evrov.

Glede na število prebivalcev so v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 občine pridobile različen obseg drugih lastnih virov brez transfernih prihodkov. V povprečju so občine pridobile skupaj 200,0 evrov na prebivalca (najmanj 24,2 evra Občina Loški Potok, največ 695,9 evra Občina Komenda) drugih lastnih virov brez transfernih prihodkov, kar je predstavljalo v povprečju 20,9 odstotka (najmanj 1,6 odstotka Občina Loški Potok, največ 54,4 odstotka Občina Komenda) vseh prihodkov občine.

Število prebivalcev	Delež drugih lastnih virov brez transferov glede na prihodke v odstotkih	Drugi lastni viri brez transferov na prebivalca na leto v evrih
do 1.999	9,8	115,6
2.000 do 4.999	14,1	139,4
5.000 do 9.999	19,4	189,7
10.000 do 19.999	19,0	174,3
od 20.000	25,2	242,6
Skupaj vse občine	20,9	200,0

Tabela 12: Drugi lastni viri občin brez transfernih prihodkov v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

Iz tabele 12 je razvidno, da so bile v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 manjše občine manj uspešne pri pridobivanju drugih lastnih virov, kar pomeni, da so bile bolj odvisne od financiranja iz drugih virov, to je predvsem iz sredstev dohodnine in transferov države, kamor sodi tudi finančna izravnava.

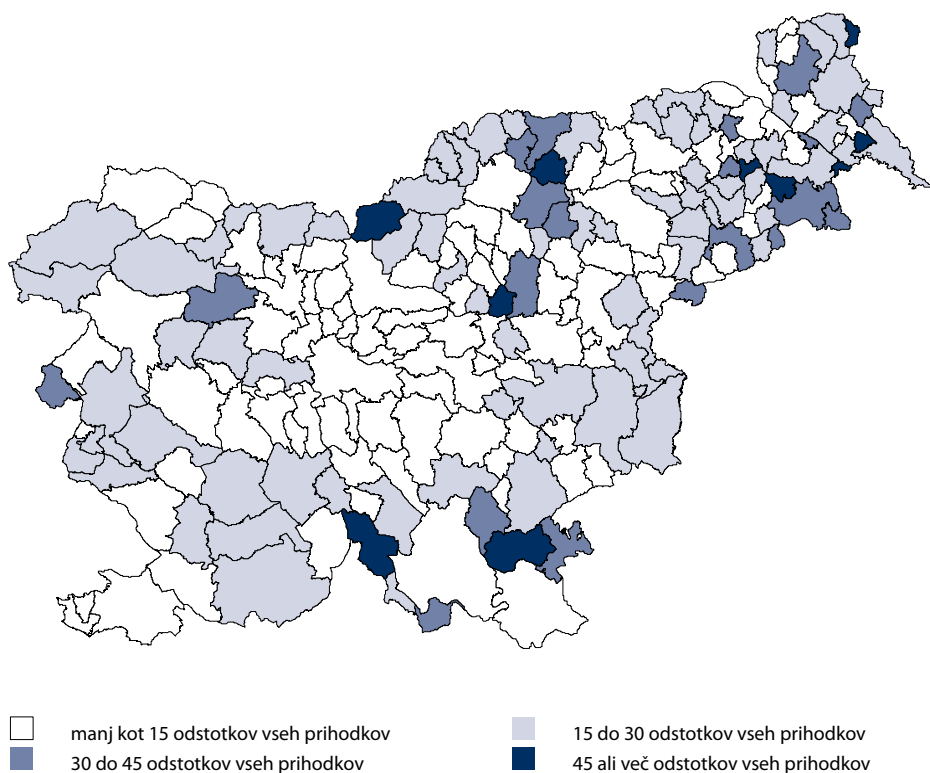
¹¹⁷ 7. člen ZFO-1.



3.2.2 Transferni prihodki občin

Občina lahko prejme dodatna sredstva iz državnega proračuna ali proračuna Evropske unije¹¹⁸. V letu 2010 so občine prejele transfere v znesku 295.965.483 evrov, od tega so sredstva domačih subjektov predstavljala 53,2 odstotka, 46,8 odstotka pa so predstavljala sredstva Evropske unije.

Občine, ki so najmanjši delež prihodkov v letu 2010 prejele iz sredstev države, so bile Občina Komenda 0,7 odstotka, Občina Domžale 1,2 odstotka, Občina Šenčur 1,5 odstotka, Občina Medvode 1,6 odstotka in Občina Naklo 1,7 odstotka, največji delež pa Občina Razkrižje 62,6 odstotka, Občina Ribnica na Pohorju 61,6 odstotka, Občina Velika Polana 60,7 odstotka, Občina Solčava 57,3 odstotka in Občina Prebold 56,2 odstotka, kar je prikazano na sliki 12.



Slika 12: Transferni prihodki občin

Vir: ministrstvo.

3.2.2.a Sredstva domačih subjektov

Država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva¹¹⁹. Poleg sredstev dohodnine in finančne izravnave država občinam zagotavlja dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje¹²⁰:

- izvajanja posamezne naloge ali programa,
- investicij in
- skupnega opravljanja nalog občinske uprave.

V letu 2010 so občine od domačih subjektov prejele skupaj 157.394.231 evrov, največ od tega iz državnega proračuna 131.235.020 evrov.

Z zakonom ali 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 proračuna¹²¹.

118 V sredstva države smo všteli vse transfere, ki jih prejmejo občine (največji delež predstavljajo sredstva iz državnega proračuna, mednje pa sodijo tudi transferi drugih občin, skladov socialnega zavarovanja, javnih skladov ter javnih agencij); razdelili smo jih na sredstva, ki jih prek transferov občina prejme od subjektov iz Republike Slovenije, ter sredstva Evropske unije.

119 Drugi odstavek 52. člena ZLS.

120 18. člen ZFO-1.

121 19. člen ZFO-1.

V skladu z ZFO-1 se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Neposredni proračunski uporabniki državnega proračuna vsak na svojem področju dela sprejmejo praviloma za štiri leta programe sofinanciranja investicij v lokalno javno infrastrukturo, s katerim se zagotavljajo enaki pogoji za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev v skladu z razvojnimi cilji države in se financirajo iz državnega proračuna¹²². Občinam se iz državnega proračuna namenijo tudi sredstva za sofinanciranje investicij v vrednosti odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije¹²³.

Delež sredstev za sofinanciranje investicij se izračuna z matematično enačbo¹²⁴. Odvisen je od dolžine občinskih cest, površine desetkilometrskega obmejnega pasu, površine kmetijskih zemljišč v uporabi, površine območja Natura 2000, površine občine, števila prebivalcev in redkosti poseljenosti. Deleže občinskih sredstev za posamezno občino izračuna služba vlade po sprejetju državnega proračuna in povabi občine k oddaji načrtov porabe njihovega deleža.

Poleg tega ZFO-1¹²⁵ določa, da se iz državnega proračuna od leta 2006 izvaja sofinanciranje skupnih občinskih uprav in spodbujanje združevanja občin.

Za obdobje od leta 2007 do vključno leta 2010 lahko ugotovimo, da so občine pridobile različen obseg sredstev domačih subjektov. V povprečju so pridobile 88,2 evra na prebivalca (najmanj 6,3 evra Občina Domžale, največ 1.131,4 evra Občina Hodoš), kar je predstavljalo v povprečju 9,2 odstotka (najmanj 0,8 odstotka Mestna občina Ljubljana, največ 47,9 odstotka Občina Hodoš) vseh prihodkov proračunov.

Tabela 13: Pridobivanje sredstev domačih subjektov občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

Število prebivalcev	Delež sredstev domačih subjektov glede na prihodke	Sredstva domačih subjektov na prebivalca na leto
	v odstotkih	v evrih
do 1.999	20,9	246,5
2.000 do 4.999	15,5	153,7
5.000 do 9.999	11,2	109,1
10.000 do 19.999	9,1	83,4
od 20.000	5,8	55,9
Skupaj vse občine	9,2	88,2

Manjše občine so, glede na podatke iz tabele 13, pridobile več sredstev domačih subjektov, kar lahko pojasnimo s slabšo razvitostjo manjših občin. Razvitost občin vpliva na večji delež sofinanciranja investicij v slabše razvitih občinah, poleg tega pa so slabše razvite občine tudi prejemnice sredstev finančne izravnave.

V reviziji smo preverjali, koliko se občine v Republike Sloveniji med seboj razlikujejo glede na razvitost. Pri tem smo upoštevali stopnje razvitosti, kot jih je s sklepom za leti 2007¹²⁶ in 2008¹²⁷ določila vlada ter za leti 2009 in 2010¹²⁸ na podlagi Uredbe o metodologiji za določitev razvitosti občin¹²⁹ (v nadaljevanju: uredba) izračunalo ministrstvo. Do leta 2008 je razvitost občin določila vlada na predlog ministrstva, od leta 2009 pa razvitost občin izračuna ministrstvo na podlagi uredbe. Razvitost občin se določi oziroma na podlagi¹³⁰ kazalnikov razvitosti občine, kazalnikov ogroženosti občine ter kazalnikov razvojnih možnosti.

Podatke o razvitosti občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 prikazujemo v tabeli 14.

122 22. člen ZFO-1.

123 Peti odstavek 21. člena ZFO-1.

124 23. člen ZFO-1.

125 26. in 27. člen ZFO-1.

126 Sklep o določitvi razvitosti občin za leto 2007, Uradni list RS, št. 70/07.

127 Sklep o določitvi stopnje razvitosti občin za leto 2008, Uradni list RS, št. 43/08.

128 Koeficienti razvitosti občin za leti 2009 in 2010, [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Izra%C4%8Duni/Dolo%C4%8Ditev_koeficientov_razvitosti_ob%C4%8Din/Za_leti_2009_in_2010/koeficientrazvitostiobcin_2009-2010.pdf], oktober 2011.

129 Uradni list RS, št. 61/09.

130 24. člen ZFO-1.

Leto	Najmanjša vrednost	Povprečna vrednost	Največja vrednost
2007	38,50	100	160,00
2008	37,70	100	160,60
2009 in 2010*	0,46	1,01	1,54

Tabela 14: Kazalnik razvitosti občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

* Opomba: V letu 2009 se je spremenil način izračuna razvitosti občin in s tem tudi kazalec razvitosti občin.

Vir: ministrstvo.

Ugotovimo lahko, da se občine med seboj zelo razlikujejo glede na razvitost. Razvitost občin je merilo za sofinanciranje investicij s sredstvi državnega proračuna, in sicer so manj razvite občine upravičene do večjega deleža sofinanciranja investicij¹³¹.

Število prebivalcev	Indeks razvitosti 2007	Indeks razvitosti 2008	Koeficient razvitosti 2009 in 2010
do 1.999	127	127	0,79
2.000 do 4.999	106	106	0,97
5.000 do 9.999	93	93	1,07
10.000 do 19.999	90	90	1,08
od 20.000	75	75	1,16
Skupaj vse občine	100	100	1,01

Tabela 15: Kazalnik razvitosti občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 glede na velikostni razred občin

Vir: ministrstvo.

Iz tabele 15 je razvidno, da so manjše občine slabše razvite. Razvitost občin v povprečju narašča s povečevanjem števila prebivalcev občin, saj večji indeks razvitosti pomeni manj razvite občine, medtem ko večji koeficient razvitosti pomeni večjo razvitost občin.

3.2.2.b Sredstva Evropske unije

Od leta 1999 je lahko Republika Slovenija črpala sredstva Evropske unije v okviru predpristopne pomoči, od leta 2004 pa je kot članica Evropske unije upravičena do črpanja sredstev proračuna Evropske unije. Sredstva Evropske unije lahko črpajo tudi posamezne občine, pridobijo pa jih lahko neposredno iz proračuna Evropske unije ali prek državnega proračuna.

Skupni obseg sredstev Evropske unije je v obdobju od leta 2004 do vključno leta 2010 znašal 410.325.587 evrov, in sicer najmanj 6.760.405 evrov v letu 2004 do največ 143.317.520 evrov v letu 2009. V letu 2010 so občine prejele skupaj 138.571.252 evrov.

Občine so pridobile različen obseg sredstev Evropske unije, in sicer so v povprečju na leto pridobile 46,3 evra na prebivalca (34 občin ni prejelo sredstev, najmanj 0,1 evra je prejela Občina Radovljica, največ 511,1 evra Občina Velika Polana). Pridobljena sredstva so predstavljala v povprečju 4,8 odstotka vseh prihodkov proračunov občin, pri tem 34 občin ni prejelo sredstev, najmanj, 0,01 odstotka, jih je prejela Občina Radovljica, največ, 36,1 odstotka, pa Občina Velika Polana.

Število prebivalcev	Delež sredstev Evropske unije glede na prihodke v odstotkih	Sredstva Evropske unije na prebivalca na leto v evrih
do 1.999	10,6	125,1
2.000 do 4.999	6,7	66,4
5.000 do 9.999	4,9	47,4
10.000 do 19.999	5,3	48,3
od 20.000	3,7	35,3
Skupaj vse občine	4,8	46,3

Tabela 16: Pridobivanje sredstev Evropske unije v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

131 24.a člen ZFO-1.

Iz tabele 16 lahko ugotovimo, da so manjše občine pridobile več sredstev Evropske unije. Ocenjujemo, da bi to lahko pripisali večjemu zanimanju manjših občin za pridobivanje sredstev Evropske unije.

3.3 Poraba sredstev

S področij proračunske porabe je razvidno, na katerih področjih občine izvajajo naloge. Da bi ocenili, katerim področjem občine namenjajo največ oziroma najmanj sredstev, smo preverili porabo proračunskih sredstev po posameznih področjih, glavnih programih in podprogramih. Poraba sredstev občin v letu 2010 po programski klasifikaciji glede na velikost občin po številu prebivalcev je prikazana v tabeli 17.

Tabela 17: Poraba sredstev občin v letu 2010 po programski klasifikaciji

Vir: ministrstvo.

v evrih na prebivalca						
Področje porabe		do 1.999	2.000 do 4.999	5.000 do 9.999	10.000 do 19.999	od 20.000
01	Politični sistem	48,5	27,7	21,1	16,4	9,5
02	Ekonomska in fiskalna administracija	2,9	1,8	2,4	1,5	1,2
03	Zunanja politika in mednarodna pomoč	0,2	0,2	0,5	0,5	1,5
04	Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	19,7	31,1	20,9	15,7	28,6
05	Znanost in tehnološki razvoj	0,2	0,1	0,3	0,1	0,6
06	Lokalna samouprava	207,5	100,8	96,5	92,4	98,7
07	Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih	23,8	23,8	19,6	21,5	27,8
08	Notranje zadeve in varnost	0,2	0,4	0,6	0,4	0,3
10	Trg dela in delovni pogoji	19,5	7,9	6,1	4,8	3,8
11	Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	20,4	17,1	15,6	12,6	4,8
12	Pridobivanje in distribucija energetskih surovin	5,0	1,4	2,7	2,1	3,9
13	Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	326,4	248,9	206,9	212,4	191,3
14	Gospodarstvo	56,9	22,5	27,7	23,6	15,1
15	Varovanje narave in naravne dediščine	289,6	91,7	121,3	95,5	71,3
16	Prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost	126,0	124,7	121,3	124,4	144,1
17	Zdravstveno varstvo	22,1	14,6	10,1	14,1	13,5
18	Kultura, šport in nevladne organizacije	55,3	95,2	112,0	118,2	283,2
19	Izobraževanje	220,7	247,6	254,1	230,2	231,0
20	Socialno varstvo	49,1	42,4	40,1	39,6	44,2
22	Servisiranje javnega dolga	35,0	26,0	20,9	28,6	27,6
23	Intervencijski programi in obveznosti	19,3	12,5	17,3	8,9	6,6
Skupaj		1.548,2	1.138,4	1.118,2	1.063,5	1.208,6

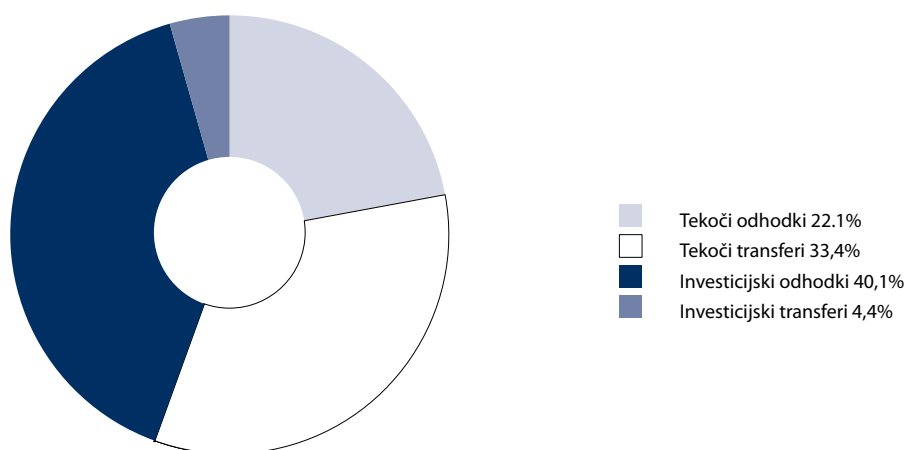
V letu 2010 so imele največjo porabo sredstev na prebivalca najmanjše občine. Najmanjše občine so namenile v letu 2010 največ sredstev za promet, prometno infrastrukturo in komunikacije (21,1 odstotka), kar je primerljivo z ostalimi skupinami občin.

Področja porabe, ki so jim najmanjše občine v primerjavi z ostalimi občinami namenile več sredstev na prebivalca, so lokalna samouprava (13,4 odstotka, v povprečju občine 8,6 odstotka), varovanje narave in naravne dediščine (18,7 odstotka, v povprečju občine 8,0 odstotkov), gospodarstvo (3,7 odstotka, v povprečju občine 1,8 odstotka) ter politični sistem (3,1 odstotka, v povprečju občine 1,4 odstotka).

Področja porabe, ki so jim najmanjše občine namenile v primerjavi z ostalimi občinami manj sredstev, pa so izobraževanje (14,3 odstotka, v povprečju občine 20,5 odstotka), prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost (8,1 odstotka, v povprečju občine 11,5 odstotka) ter kultura, šport in nevladne organizacije (3,6 odstotka, v povprečju občine 15,9 odstotka).

Ostale občine pri posameznih področjih porabe niso bistveno odstopale od povprečja vseh občin, razen največje občine pri kulturi, športu in nevladnih organizacijah (23,4 odstotka, v povprečju občine 15,9 odstotka).

Glede na ekonomski namen občine izkazujejo porabo sredstev kot tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere, kar prikazujemo na sliki 13.



Slika 13: Struktura porabe sredstev občin po ekonomski klasifikaciji v letu 2010

Vir: ministrstvo.

V letu 2010 so občine porabile skupaj 2.312.636.447 evrov, od tega največ za investicijske odhodke, 40,1 odstotka, sledijo tekoči transfere, tekoči odhodki in investicijski transfere.

Med investicijskimi odhodki v vrednosti 926.728.098 evrov je bilo največ sredstev porabljenega za novogradnje (452.019.630 evrov), rekonstrukcije in adaptacije (202.480.323 evrov), investicijsko vzdrževanje in izboljšave (74.320.933 evrov) ter nakup zemljišč (49.115.877 evrov).

Med tekočimi transfere je bilo največ sredstev porabljenega za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev (226.256.762 evrov), tekoče transfere v javne zavode za izdatke za blago in storitve (131.919.125 evrov), tekoče transfere v javne zavode – sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim (84.559.864 evrov) ter tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam (75.317.030 evrov).

Med tekočimi odhodki so občine največ sredstev porabile za tekoče vzdrževanje drugih objektov (97.872.134 evrov), osnovne plače (95.092.876 evrov), druge operativne odhodke (28.041.589 evrov) ter druge izdatke za tekoče vzdrževanje in zavarovanje (23.174.106 evrov).

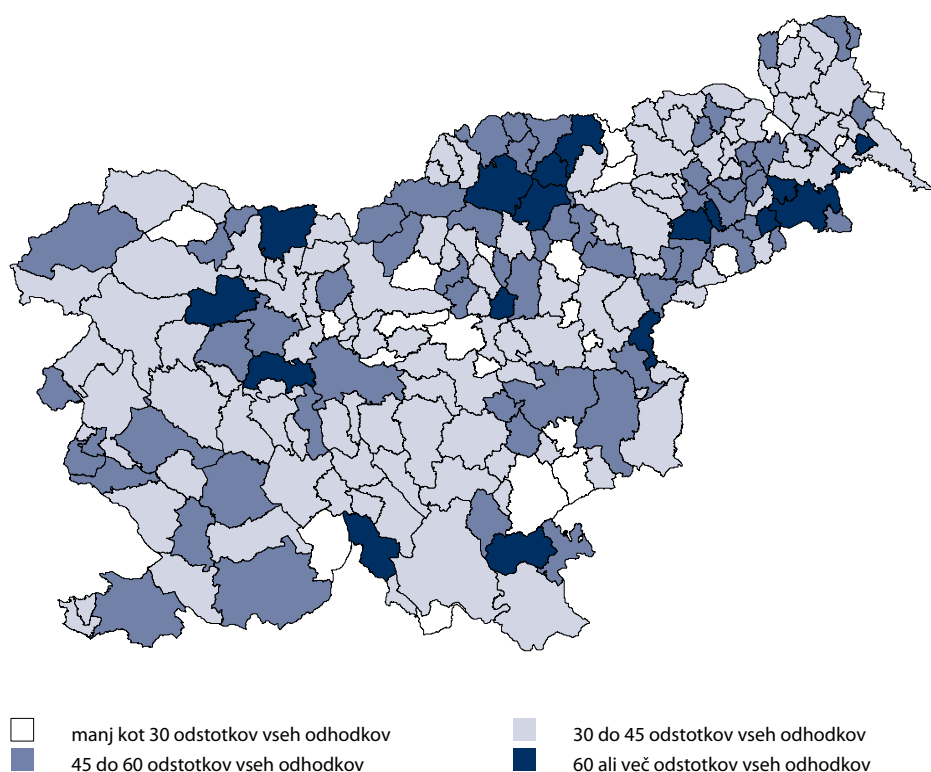
Med investicijskimi transfere so občine največ sredstev porabile za povečanje kapitalskih deležev v javnih podjetjih in družbah, ki so v lasti države ali občin (1.233.452 evrov), povečanje namenskega premoženja v javnih skladih (854.000 evrov), plačila zapadlih poroštev finančnim institucijam (395.567 evrov), dana posojila javnim podjetjem in družbam, ki so v lasti države ali občin – kratkoročna posojila (230.000 evrov), dana posojila privatnim podjetjem – kratkoročna posojila (185.000 evrov) ter povečanje kapitalskih deležev v privatnih podjetjih (103.250 evrov).

3.3.1 Investicije

V letu 2010 so občine namenile za investicije skupaj 1.028.481.933 evrov, od tega 926.728.098 evrov v obliki investicijskih odhodkov in 101.753.835 evrov v obliki investicijskih transferov. Investicijski odhodki so odhodki za naložbe v povečanje in ohranjanje stvarnega premoženja investitorja, v tem primeru občine, investicijski transferi pa so nepovratni odhodki, namenjeni za investicije prejemnikov proračunskih sredstev (investitorjev).

Slika 14: Odhodki občin za investicije

Vir: ministrstvo.



Delež odhodkov, ki so ga občine v letu 2010 namenile investicijam, je po razredih prikazan na sliki 14. Najmanjši delež od vseh odhodkov občin so za investicije v letu 2010 porabile Občina Šmartno ob Paki 17,3 odstotka, Občina Dobje 20,8 odstotka, Občina Ruše 21,5 odstotka, Občina Selnica ob Dravi 21,5 odstotka in Občina Dol pri Ljubljani 22,9 odstotka, največ pa Občina Razkrižje 77,9 odstotka, Občina Velika Polana 74,8 odstotka, Občina Ribnica na Pohorju 71,9 odstotka, Občina Prebold 70,2 odstotka in Občina Loški Potok 69,5 odstotka.

Tabela 18: Investicije občin

Vir: ministrstvo.

Leto	Investicijski odhodki v evrih	Investicijski transferi v evrih	Skupaj za investicije v evrih	Skupaj vsi odhodki v evrih	Delež odhodkov za investicije v odstotkih
2007	578.888.075	147.256.465	726.144.540	1.722.593.084	42,2
2008	744.749.439	182.767.805	927.517.244	2.047.946.974	45,3
2009	834.732.350	149.331.614	984.063.964	2.192.463.811	44,9
2010	926.728.098	101.753.835	1.028.481.933	2.312.636.447	44,5

Kot je razvidno iz tabele 18, so se investicijski odhodki in vsi odhodki skupaj za investicije v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 vseskozi povečevali. Povprečen delež odhodkov, ki so jih občine namenjele investicijam, je znašal 44,3 odstotka (najmanj 25,7 odstotka Občina Šmartno



ob Paki, največ 67,2 odstotka Občina Prebold), povprečen obseg odhodkov, ki ga je posamezna občina na prebivalca na leto namenila investicijam, pa je znašal 450,7 evra (najmanj 153,0 evrov Občina Štore, največ 1.788,9 evra Občina Solčava).

Število prebivalcev	Delež odhodkov za investicije v celotnih odhodkih v odstotkih	Povprečni odhodki za investicije na prebivalca na leto v evrih	Povprečni odhodki na prebivalca na leto v evrih
do 1.999	47,2	565,8	1.198,7
2.000 do 4.999	47,3	474,5	1.002,8
5.000 do 9.999	45,5	459,9	1.010,0
10.000 do 19.999	45,8	441,9	965,3
od 20.000	42,0	440,7	1.050,2
Skupaj vse občine	44,3	450,7	1.017,5

Tabela 19: Poraba sredstev za investicije občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

Iz tabele 19 je razvidno, da število prebivalcev občine v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 ni bistveno vplivalo na delež investicij v vseh odhodkih občin, manjše občine pa imajo v povprečju več investicij na prebivalca na leto. To je mogoče pojasniti tako, da so manjše občine zaradi v povprečju slabše razvitosti upravičene do večjega deleža sofinanciranja investicij iz dodatnih sredstev domačih subjektov in Evropske unije.

3.3.2 Lastno delovanje občin

Lastno delovanje občine nam pomeni del odhodkov za delovanje organov občine, to je delovanje občinskega sveta, župana in nadzornega odbora ter delovanje občinske uprave¹³².

V letu 2010 so vse občine namenile skupaj 288.672.442 evrov za lastno delovanje. Najmanjši delež odhodkov za lastno delovanje so imele glede na vse odhodke v letu 2010 Občina Prebold 5,1 odstotka, Občina Dobrova-Polhov Gradec 5,9 odstotka, Občina Razkrižje 6,0 odstotka, Občina Ormož 6,6 odstotka in Občina Kidričevo 6,6 odstotka, največji delež pa Občina Solčava z 61,9 odstotka, Občina Semič 47,5 odstotka, Občina Kostel 43,5 odstotka, Občina Osilnica 37,9 odstotka in Občina Dornava 32,4 odstotka. Deleži odhodkov za lastno delovanje v vseh odhodkih po posameznih razredih in občinah so prikazani na sliki 15.

131 28. člen ZLS.

Slika 15: Odhodki za lastno delovanje občin

Vir: ministrstvo.

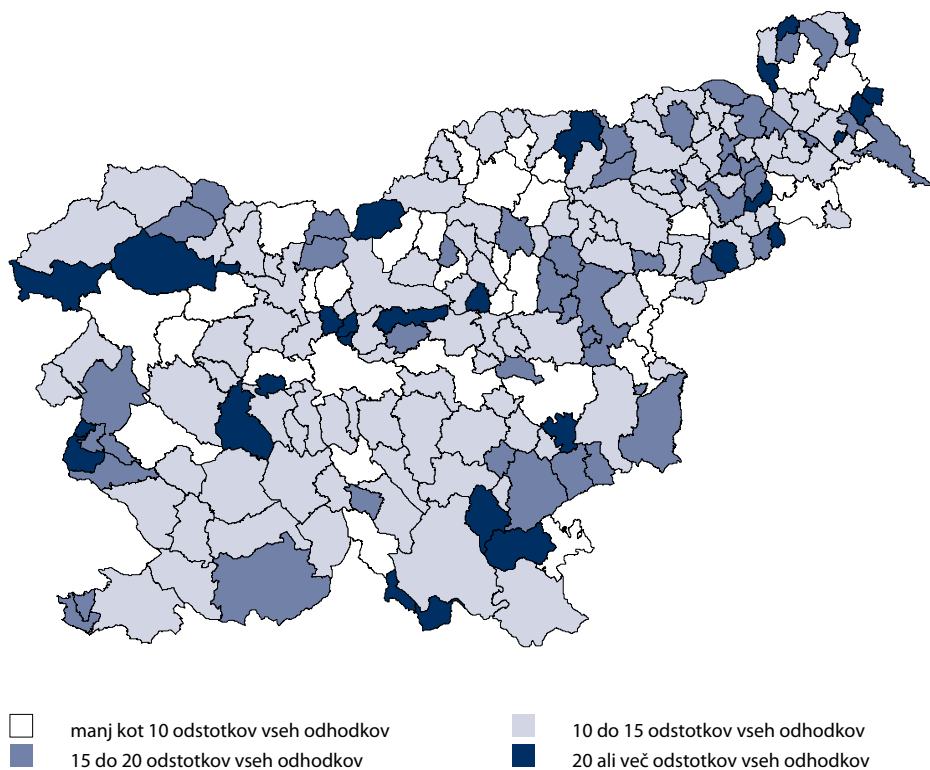


Tabela 20: Odhodki, namenjeni lastnemu delovanju občin od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

Leto	Skupaj odhodki namenjeni lastnemu delovanju	Skupaj vsi odhodki	Delež odhodkov, namenjenih lastnemu delovanju v vseh odhodkih v odstotkih
	v evrih	v evrih	
2007	239.259.698	1.722.593.084	13,9
2008	270.547.630	2.047.946.974	13,2
2009	285.273.636	2.192.463.811	13,0
2010	288.672.442	2.312.636.447	12,5

Odhodki za lastno delovanje so se v povprečju v vseh občinah skupaj v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 povečevali, delež odhodkov za lastno delovanje v vseh odhodkih pa se ni bistveno spreminjal (tabela 20). Povprečni delež odhodkov, ki so jih občine namenjele lastnemu delovanju v vseh odhodkih občin, je znašal 13,1 odstotka (najmanj 6,6 odstotka Občina Prebold, največ 38,0 odstotkov Občina Solčava), povprečni obseg odhodkov, ki ga je posamezna občina na prebivalca na leto porabila za lastno delovanje, pa je znašal 133,2 evra (najmanj 65,2 evra Občina Šenčur, največ 1.206,2 evra Občina Solčava).

Tabela 21: Odhodki za lastno delovanje občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

Število prebivalcev	Delež odhodkov za lastno delovanje v celotnih odhodkih v odstotkih	Povprečni odhodki za lastno delovanje na prebivalca na leto v evrih	Povprečni odhodki na prebivalca na leto v evrih
do 1.999	19,3	231,2	1.198,7
2.000 do 4.999	13,8	138,3	1.002,8
5.000 do 9.999	12,9	130,4	1.010,0
10.000 do 19.999	12,5	120,3	965,3
od 20.000	13,0	137,0	1.050,2
Skupaj vse občine	13,1	133,2	1.017,5

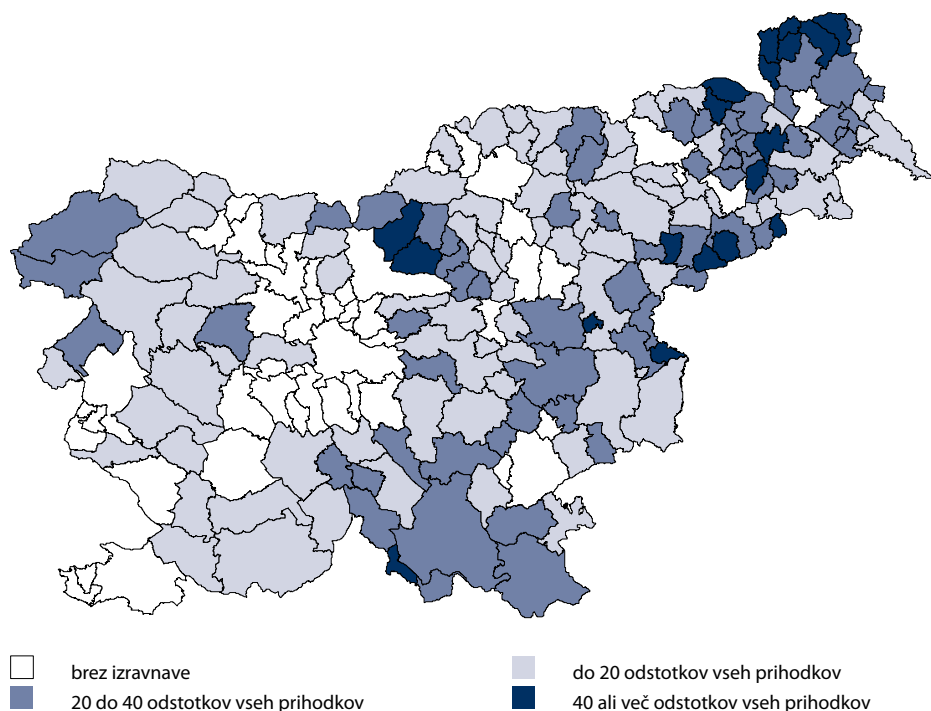
Iz tabele 21 je razvidno, da je število prebivalcev občine v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 vplivalo tako na delež odhodkov za lastno delovanje v vseh odhodkih občin kot tudi na povprečne odhodke za lastno delovanje občine na prebivalca na leto. Manjše občine so v povprečju porabile večji delež odhodkov za lastno delovanje in so imele večje povprečne odhodke na prebivalca na leto kot večje občine. Izjema so občine z več kot 20.000 prebivalci, pri katerih začnejo delež odhodkov za lastno delovanje in odhodki na prebivalca naraščati. To je mogoče pojasniti tako, da morajo vse občine ne glede na svojo velikost izvajati vse naloge občin, zato se poraba sredstev za lastno delovanje ne zmanjšuje sorazmerno z zmanjševanjem občine glede na število prebivalcev.

3.4 Finančna samostojnost občin

Finančna samostojnost občin nam pomeni, da občina potrebuje za financiranje obveznih nalog občine enako ali manj sredstev, kot znaša del dohodnine njenih prebivalcev, namenjen financiranju občin, to je 54 odstotkov vse dohodnine. Finančna samostojnost občin nam torej pomeni, da občina ne prejema solidarnostne izravnave, ki presega sredstva, ki jih občina nameni solidarnostni izravnavi iz dohodnine njenih prebivalcev (v nadaljevanju: presežna solidarnostna izravnavna) ali finančne izravnave iz državnega proračuna. V letu 2010 je bilo finančno samostojnih 48 občin.

V letu 2010 je bilo 162 občin prejemnic presežne solidarnostne izravnave, in sicer so prejele skupaj 167.182.451 evrov presežne solidarnostne izravnave, prejemnic finančne izravnave pa v letu 2010 ni bilo, saj so bila sredstva dohodnine, namenjene občinam, zadostna za financiranje obveznih nalog občin. To pomeni, da so bila občinam, ki niso bile finančno samostojne, zagotovljena sredstva finančno samostojnih občin.

Občine, pri katerih so sredstva presežne solidarnostne izravnave v letu 2010 predstavljala največji delež vseh prihodkov občine, so bile Občina Luče 57,5 odstotka, Občina Šalovci 56,2 odstotka, Občina Žetale 56,1 odstotka, Občina Rogašovci s 53,0 odstotkov in Občina Kuzma 52,9 odstotka. Deleže presežne solidarnostne in finančne izravnave v prihodkih občin v letu 2010 po razredih prikazujemo na sliki 16. Podatke o številu občin prejemnic finančne ali presežne solidarnostne izravnave v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 pa prikazujemo v tabeli 22.



Slika 16: Presežna solidarnostna in finančna izravnavna namenjena občinam

Vir: ministrstvo.

Izračun sredstev, potrebnih za financiranje obveznih nalog

Primerna poraba posamezne občine se izračuna glede na število prebivalcev občine, dolžino lokalnih cest, površino občine, delež prebivalcev, mlajših od 15 let, delež prebivalcev, starejših od 65 let, in povprečnino¹³³. Povprečnina je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin¹³⁴. Povprečnino za naslednje proračunsko leto ugotovi ministrstvo po Uredbi o določitvi nalog, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin in metodologije za izračun povprečnine¹³⁵ za pretekla štiri leta, pri čemer upošteva vsakokratno inflacijo na letni ravni, inflacijo v letu, v katerem se povprečnina ugotavlja, ter predvideno inflacijo v letu, za katero se povprečnina ugotavlja. Pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor vlada sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog, in z zakonom na novo določenih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu. Predlog za sklenitev dogovora v delu, ki se nanaša na nove naloge, pripravi ministrstvo, pristojno za področje novih nalog občin¹³⁶. Povprečnino določi državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna¹³⁷. Primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe oziroma glavarina se izračuna na podlagi števila prebivalcev v občini, povprečne porabe na prebivalca v državi oziroma glavarine na prebivalca in indeksa raznolikosti občine.

Na podlagi kazalnikov ministrstvo za vsako občino izračuna primerno porabo in primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe. Občinam, pri katerih znesek potrebnega obsega sredstev za financiranje primerne porabe za več kot 15 odstotkov presega znesek izračunane primerne porabe, se za 50 odstotkov presežka zmanjša ugotovljeni primerni obseg sredstev za financiranje primerne porabe¹³⁸. Občine prejmejo 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom, in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin. Občine prejmejo 70 odstotkov od prihodkov dohodnine, namenjenih občinam, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se vštevajo v letno davčno osnovo, izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. 12. leta, na katero se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje¹³⁹. Preostanek sredstev dohodnine, namenjene občinam, in presežek prihodkov občin, ki presega njen primerni obseg sredstev, se nameni za solidarnostno in dodatno solidarnostno izravnavo. Če posamezna občina iz dohodnine ne pridobi dovolj sredstev za financiranje primerne porabe (zmanjšane za v prehodnih določbah določen del davčnih prihodkov občine¹⁴⁰) oziroma primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, je upravičena do sredstev solidarnostne izravnave do višin potrebnega obsega sredstev za financiranje primerne porabe, in če je primerna poraba večja od potrebnega obsega sredstev za financiranje primerne porabe, za to razliko še sredstva dodatne solidarnostne izravnave¹⁴¹. Če je sredstev za financiranje solidarnostne in dodatne solidarnostne izravnave premalo, da bi vse občine lahko financirale primerno porabo, se razlika v obliki finančne izravnave pokrije iz sredstev državnega proračuna¹⁴². Posamezne občine torej dobijo sredstva dohodnine v vrednosti primerne porabe ali primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, odvisno od tega, kateri je večji.

- 133 13. člen ZFO-1.
 134 2. točka prvega odstavka 2. člena ZFO-1.
 135 Uradni list RS, št. 91/07.
 136 Drugi odstavek 12. člena ZFO-1.
 137 Četrty odstavek 12. člena ZFO-1.
 138 13.a člen ZFO-1.
 139 14. člen ZFO-1.
 140 38. člen ZFO-1.
 141 14. člen ZFO-1.
 142 15. člen ZFO-1.

Tabela 22: Število občin prejemnic finančne ali presežne solidarnostne izravnave

* Opomba: Pri številu prejemnic izravnave je navedeno število občin, ki so vsaj enkrat prejele izravnavo.
 Vir: ministrstvo.

Leto	Število prejemnic finančne izravnave	Znesek finančne izravnave v evrih	Število prejemnic presežne solidarnostne izravnave	Znesek presežne solidarnostne izravnave v evrih	Število prejemnic izravnave	Skupni znesek izravnave v evrih
2007	106	9.179.798	-	-	106	9.179.798
2008	107	10.168.879	-	-	107	10.168.879
2009	191	54.699.376	171	166.191.121	192	220.890.497
2010	0	0	162	167.182.451	0	167.182.451
Skupaj*	191	74.048.053	172	333.373.572	192	407.421.625

V obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 več kot polovica občin ni bila finančno samostojnih. Najmanj finančno odvisnih občin je bilo leta 2007, in sicer 106, ki so prejele skupaj 9.179.798 evrov finančne izravnave, največ pa leta 2009, in sicer 192, ki so prejele skupaj 54.699.376 evrov finančne izravnave in 166.191.121 evrov presežne solidarnostne izravnave.

Med občinami so velike razlike glede prejema finančne in presežne solidarnostne izravnave glede na število prebivalcev na leto. Občine so v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 v povprečju na leto prejele 9,1 evra finančne izravnave na prebivalca (19 občin teh sredstev ni prejelo, največ 197,2 evra je prejela Občina Solčava) ter 41,0 evrov presežne solidarnostne izravnave na prebivalca (38 občin teh sredstev ni prejelo, največ 481,0 evrov Občina Solčava).

Število prebivalcev	Delež prejemnic finančne izravnave v odstotkih	Finančna izravnava na prebivalca na leto v evrih	Delež prejemnic presežne solidarnostne izravnave v odstotkih	Presežna solidarnostna izravnava na prebivalca na leto v evrih
do 1.999	100,0	51,0	100,0	211,8
2.000 do 4.999	97,6	23,3	92,9	104,2
5.000 do 9.999	91,5	13,0	80,9	64,4
10.000 do 19.999	91,7	9,2	69,4	38,0
od 20.000	41,2	1,4	29,4	7,1
Skupaj vse občine	91,0	9,1	81,9	41,0

Tabela 23: Finančna samostojnost občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

V obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 so bile manjše občine finančno manj samostojne, tako po deležu občin, ki finančno niso samostojne, kot tudi po povprečnem znesku finančne in presežne solidarnostne izravnave na prebivalca na leto (tabela 23).

Delež dohodnine, namenjene financiranju občin, od vzpostavitve lokalne samouprave narašča, in sicer se je s 30 odstotkov pobrane dohodnine v letu 1994 povečal na 35 odstotkov v letu 1999 in v letu 2008 na 54 odstotkov pobrane dohodnine, kar kaže, da se potrebe občin po finančnih sredstvih za financiranje obveznih nalog občin povečujejo. Poleg tega se je z uvedbo solidarnostne izravnave in dodatne solidarnostne izravnave v letu 2008 pričel pretok sredstev iz finančno samostojnih občin k finančno nesamostojnim občinam. S povečanjem deleža dohodnine, namenjenega občinam, se je navidezno povečala finančna samostojnost občin. Poleg tega se je z uveljavitvijo solidarnostnih izravnav zmanjšala potreba po dodatnih sredstvih iz državnega proračuna, pri tem pa so bila sredstva odvzeta finančno samostojnim občinam. Ocenjujemo, da gre za prilagoditev sistema financiranja občin manjšim občinam, ki so v povprečju finančno manj samostojne, in s tem po naši oceni tudi za dodatno spodbudo za ustanavljanje novih občin.

Pojasnilo službe vlade

Dohodnina je prihodek države¹⁴³, vendar pa ZFO-1 določa, da je del dohodnine vir financiranja občin. Dohodnina kot davčni vir financiranja občin je v 70 odstotkih opredeljena z elementi lastnega vira financiranja, 30 odstotkov dohodninskih prihodkov vseh občin in presežki lastnih prihodkov posameznih občin od dohodnine pa se razdelijo med občine kot solidarnostna izravnava oziroma kot dodatna solidarnostna izravnava. Merila za razdelitev dohodnine temeljijo na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelom samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog.

143 Zakon o dohodnini, Uradni list RS, št. 13/11-UPB7.

3.5 Zadolževanje in poroštva

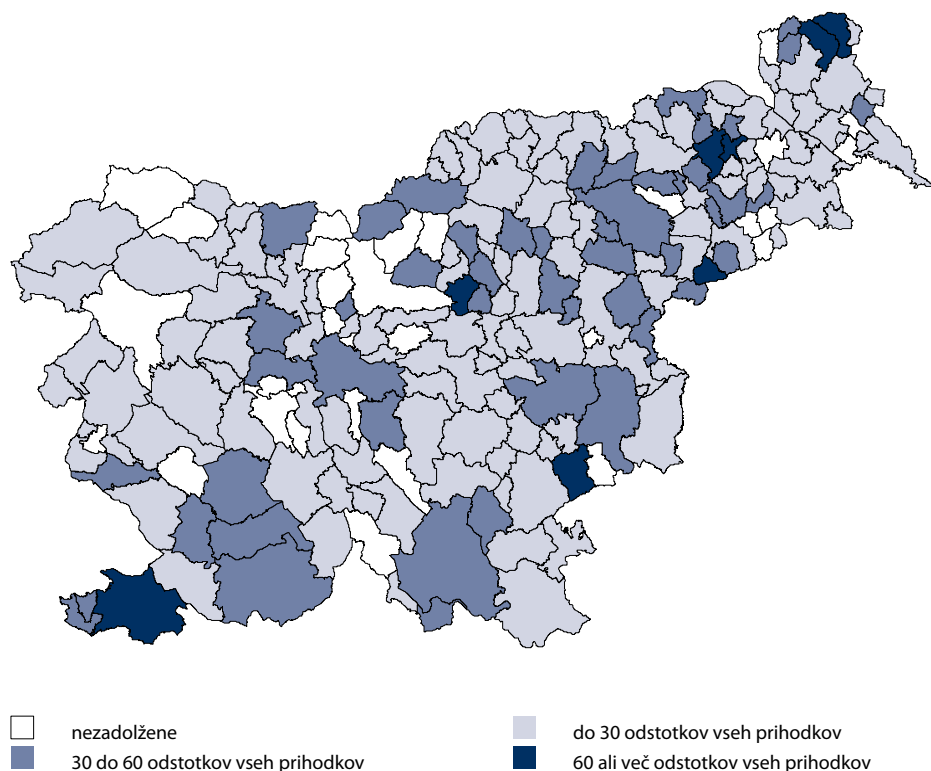
Občine so pri zadolževanju in izdajanju poroštev omejene z določili ZFO-1, ki določa višino deleža letnega odplačila dolga in potencialno prevzetih poroštev glede na prihodke občine.

3.5.1 Zadolževanje občin

Na dan 31. 12. 2010 so bile občine zadolžene za 555.825.908 evrov, pravne osebe občin pa še dodatno za 177.688.054 evrov. Skupaj s pravnimi osebami je bilo nezadolženih le 26 oziroma 12,4 odstotka vseh občin. Najbolj zadolžene glede na prihodke občine pa so bile Občina Gornji Petrovci 118,6 odstotka, Občina Vransko 118,4 odstotka, Občina Šalovci 106,0 odstotkov, Občina Šentjernej 99,7 odstotka in Mestna občina Koper 98,5 odstotka. Brez pravnih oseb pa je bilo v letu 2010 nezadolženih 31 oziroma 14,8 odstotka vseh občin, najbolj zadolžene glede na prihodke občine pa so bile Občina Vransko 118,4 odstotka, Občina Šentjernej 99,7 odstotka, Občina Šalovci 88,5 odstotka, Občina Gornji Petrovci 87,7 odstotka in Občina Žetale 78,1 odstotka. Podatke o zadolženosti občin glede na prihodke v letu 2010 po razredih prikazujemo na sliki 17.

Slika 17: Zadolženost občin na dan 31. 12. 2010

Vir: ministrstvo.



144 V zadolževanje občin se všteva zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana porošstva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

145 85. člen ZJF.

Zadolževanje¹⁴⁴, ki je po ZLS eden od treh virov financiranja občin, je bilo z določili ZFO in tudi ZFO-1 dokaj omejeno, stanje pa se je deloma spremenilo v letu 2008, ko je bil sprejet oziroma je začel veljati ZFO-1A. Omejitve so se nanašale na obseg zadolžitve, letni obseg odplačila glavnice in obresti ter namen zadolžitve. Med omejitve zadolževanja občin lahko uvrstimo tudi obvezno pridobitev soglasja ministra za finance na podlagi določil ZJF¹⁴⁵, v ZFO pa je ta omejitev od sprejetja ZFO-A. Po zagotovitvi ministrstva to redno izdaja soglasja o zadolževanju in tudi vodi evidenco o zadolževanju občin, vendar pa je spremljanje zadolževanja občin pomanjkljivo.

Pojasnilo ministrstva

Občine redno četrtletno in na letni ravni poročajo o svoji zadolžitvi, kar pomeni, da ministrstvo tekoče spremlja zadolžitve občin. Vendar pa sistem spremljanja zadolževanja ni pripravljen tako, da bi imelo ministrstvo natančen vpogled za vsako občino v posameznem obdobju o dejanskem obsegu letnih obveznosti, ki jih morajo iz najetih posojil odplačati občine. Te podatke ministrstvo preveri za vsako občino v postopku obravnave vloge za izdajo soglasja za zadolžitev, ko izračunava največji obseg zadolževanja posamezne občine. Ministrstvo vsako leto od občin prejme do 100 vlog za izdajo soglasja za zadolžitev, kar pomeni, da spremlja zadolžitev občin na letni ravni za 47 odstotkov občin. Pomanjkljivosti spremljanja zadolževanja občin naj bi odpravila nova aplikacija, ki pa še ni vzpostavljena.

Iz pregleda sprememb in dopolnitev ZFO in ZFO-1 lahko ugotovimo, da so se določbe, ki so oziroma urejajo zadolževanje občin, pogosto spreminjale. Tako je zadnja sprememba in dopolnitev ZFO-1 v letu 2008 (to je ZFO-1A) določila kot edino omejitev obsegu zadolževanja letna odplačila obveznosti iz posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina. V posameznem letu odplačila ne smejo preseči 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov¹⁴⁶.

ZFO-1A, ki velja od sredine leta 2008, omogoča večjo zadolženost občin, saj so določila glede zadolževanja občin postala bolj blaga. Blažje omejitve glede zadolževanja lahko ocenimo kot spodbudo občinam k dolgoročnejšemu zadolževanju in s tem prelaganju obveznosti v prihodnost.

Leto	Zadolženost občin v evrih	Zadolženost pravnih oseb občin v evrih	Zadolženost občin skupaj v evrih	Indeks
2007	196.663.106	147.773.569	344.436.675	100
2008	298.391.614	157.588.840	455.980.454	132
2009	455.968.877	159.310.727	615.279.604	179
2010	555.825.908	177.688.054	733.513.962	213

Tabela 24: Zadolženost občin v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

V obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 se je zadolženost občin vseskozi povečevala, za leto 2010 glede na leto 2007 je indeks zadolževanja 213 (tabela 24).

Povprečna zadolženost občin glede na prihodke je v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 znašala 19,3 odstotka, pri tem 28 občin ni bilo zadolženih, med zadolženimi pa je bila najmanj zadolžena glede na prihodke Občina Vrhnika 0,01 odstotka, največ pa Občina Žetale 75,3 odstotka. Povprečna zadolženost občin skupaj s pravnimi osebami občin pa je glede na prihodke znašala 27,5 odstotka. 19 občin skupaj s pravnimi osebami ni bilo zadolženih, od zadolženih pa je bila najmanj zadolžena glede na prihodke Občina Kamnik 0,1 odstotka, največ pa Občina Gornji Petrovci 107,1 odstotka. Povprečna letna zadolženost na prebivalca občin skupaj je znašala 185,3 evra, najmanj v Občini Vrhnika 0,1 evra na prebivalca, največ v Občini Solčava 942,8 evra na prebivalca. Povprečna letna zadolženost na prebivalca občin skupaj s pravnimi osebami občine pa je znašala 264,2 evra (najmanj 0,8 evra v Občini Kamnik, največ 1.179,3 evra v Občini Gornji Petrovci).

146 10.b člen ZFO-1.



**Tabela 25: Zadolženost občin
v obdobju od leta 2007
do vključno leta 2010**

Vir: ministrstvo.

Število prebivalcev	Zadolženost občine glede na prihodke	Zadolženost občin skupaj s pravnimi osebami glede na prihodke	Povprečna zadolženost občin na prebivalca na leto	Povprečna zadolženost občin s pravnimi osebami na prebivalca na leto
	v odstotkih	v odstotkih	v evrih	v evrih
do 1.999	23,4	23,9	276,2	282,6
2.000 do 4.999	13,9	14,8	137,4	146,2
5.000 do 9.999	17,4	18,6	170,5	182,2
10.000 do 19.999	16,7	19,9	152,5	182,1
od 20.000	23,2	39,8	223,2	382,8
Skupaj vse občine	19,3	27,5	185,3	264,2

Iz tabele 25 je razvidno, da so bile v obdobju od leta 2007 do vključno leta 2010 glede na število prebivalcev najbolj zadolžene najmanjše občine, glede na prihodke pa najmanjše in največje občine.

3.5.2 Poroštva občin

Občina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poroštva lahko v imenu občine sklepa župan. Poroštvena pogodba in pogodba o zavarovanju poroštva se morata skleniti istočasno. Izdana poroštva občine se štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine¹⁴⁷.

V reviziji smo preverili, koliko poroštev so izdale občine. Od ministrstva smo pridobili podatke samo o izdanih poroštvih k zadolžitvam pravnih oseb na ravni lokalne skupnosti za leti 2009 in 2010. Za predhodna leta podatkov ni bilo mogoče pridobiti, čeprav bi jih glede na določila Pravilnika o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin¹⁴⁸ ministrstvo moralo imeti. Vse občine skupaj so v letu 2009 izdale 19.971.680 evrov poroštev k zadolžitvi pravnih oseb na ravni lokalne skupnosti, v letu 2010 pa 9.065.777 evrov poroštev k zadolžitvi pravnih oseb na ravni lokalne skupnosti. V letu 2010 ni imelo izdanih poroštev 179 oziroma 85,2 odstotka občin, največ poroštev pa so glede na prihodke občine imele Občina Štore 42,6 odstotka, Občina Gornji Petrovci 34,8 odstotka, Občina Šalovci 11,2 odstotka, Občina Jesenice 7,0 odstotka in Občina Slovenske Konjice 4,3 odstotka. Podatke o poroštvih občin glede na prihodke v letu 2010 po razredih prikazujemo na sliki 18.

147 10.e člen ZFO-1.

148 Uradni list RS, št. 3/08.



Slika 18: Poroštva občin

Vir: ministrstvo.



Število prebivalcev	Povprečni letni obseg izdanih poroštev občin k zadolžitvam pravnih oseb na ravni lokalne skupnosti na prebivalca v evrih	Izdana poroštva občin k zadolžitvam pravnih oseb na ravni lokalne skupnosti glede na prihodke občine v odstotkih
do 1.999	12,9	1,0
2.000 do 4.999	10,1	0,9
5.000 do 9.999	4,1	0,4
10.000 do 19.999	3,7	0,4
od 20.000	9,1	0,9
Skupaj vse občine	7,1	0,7

Tabela 26: Obseg izdanih poroštev občin k zadolžitvam pravnih oseb na ravni lokalne skupnosti v obdobju od leta 2009 do vključno leta 2010

Vir: ministrstvo.

Ker 85,2 odstotka občin nima izdanih poroštev, statistično nismo ugotavljali, ali velikost občine po številu prebivalcev vpliva na izdajanje poroštev.

3.6 Ocena stroškovne uspešnosti občin v letu 2010

Stroškovna uspešnost občine nam v okviru revizije pomeni uspešnost občine pri zagotavljanju potreb in interesov svojih prebivalcev glede na stroške za opravljanje nalog, ki so zakonsko določene. V letu 2010 je imelo več kot polovica ali 52,4 odstotka občin manj od 5.000 prebivalcev, kar je bil vse od leta 1994, razen izjemoma, pogoj za ustanovitev nove občine. Preverili smo, ali so bile v letu 2010 občine z manj kot 5.000 prebivalci stroškovno bolj ali manj uspešne kot občine z več kot 5.000 prebivalci. Razlike smo ugotavljali na področjih kadrovskih virov, pri pridobivanju sredstev, na katerih obseg lahko občine delno vplivajo same, porabi sredstev, finančni samostojnosti občin in zadolževanju ter poroštvih občin.

Ne glede na velikost občine oziroma število prebivalcev morajo vse občine izvajati predpisane naloge. Naloge občine izvajajo organi občine ter zaposleni v občinskih upravah. Na dan 31. 12. 2010 so imele občine 210 županov, 278 podžupanov, 3.377 občinskih svetnikov, poleg tega pa je bilo v občinskih upravah 4.622 zaposlenih, od tega 219 v 47 skupnih občinskih upravah. Za 4.622 zaposlenih v občinskih in skupnih občinskih upravah so v letu 2010 iz občinskih proračunov izplačali 136.965.042 evrov za plače in druge izdatke zaposlenih ter prispevke delodajalcev za socialno varnost. V letu 2010 so imele občine v povprečju 22,0 zaposlenih. Glede na povprečno število zaposlenih so bile med obema skupinama občin precejšnje razlike (6,7 zaposlenih v občinah z manj kot 5.000 prebivalci in 38,8 zaposlenih v občinah z več kot 5.000 prebivalci), medtem ko razlik v povprečnem številu zaposlenih v občinski upravi na prebivalca statistično skoraj ni bilo zaznati (0,0023 zaposlenega v občinski upravi na prebivalca v občinah z manj kot 5.000 prebivalci in 0,0022 v občinah z več kot 5.000 prebivalci). Glede na naloge, ki jih morajo opravljati vse občine ne glede na njihovo velikost, obstaja tveganje, da zaradi manjšega števila zaposlenih občine z manj kot 5.000 prebivalci ne morejo izvajati vseh nalog tako uspešno kot občine z več kot 5.000 prebivalci.

Občine so imele v letu 2010 skupaj 2.180.402.953 evrov prihodkov in 2.312.636.447 evrov odhodkov. Skupaj so izkazale primanjkljaj v znesku 132.233.494 evrov, in sicer je 137 občin imelo primanjkljaj, 73 občin pa presežek.

Del virov sredstev občin naj bi izviralo iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo občine same. Obseg dohodnine, ki se namenja občinam, se je v letu 2008 povečal s 35 odstotkov na 54 odstotkov vse pobrane dohodnine. Ker je v letu 2010 dohodnina predstavljala 52,2 odstotka vseh prihodkov občinskih proračunov, lahko ugotovimo, da so se občine le v manjši meri financirale z viri, na katere velikost lahko v določeni meri vplivajo tudi same. Občine z manj kot 5.000 prebivalci so imele v povprečju manj prihodkov iz lastnih davčnih virov brez dohodnine (76,4 evra na prebivalca) kot občine z več kot 5.000 prebivalci (149,2 evra na prebivalca) in drugih lastnih virov brez transferov (149,0 evra na prebivalca občine z manj kot 5.000 prebivalci v primerjavi z 241,2 evra na prebivalca občine z več kot 5.000 prebivalci). Tudi zaradi manj pridobljenih lastnih virov so občine z manj kot 5.000 prebivalci dobile več transferov domačih subjektov (146,5 evra na prebivalca občine z manj kot 5.000 prebivalci in 63,9 evra na prebivalca občine z več kot 5.000 prebivalci) ter sredstev Evropske unije (103,5 evra na prebivalca občine z manj kot 5.000 prebivalci in 61,0 evra na prebivalca občine z več kot 5.000 prebivalci).

Glede na definicijo finančne samostojnosti občin, ki nam v okviru revizije pomeni, da občina potrebuje za financiranje obveznih nalog občine enako ali manj sredstev, kot znaša del dohodnine njenih prebivalcev, ki je namenjen financiranju občin, je bilo v letu 2010 finančno samostojnih 48 občin. To torej pomeni, da je bilo 162 občin upravičenih do prejema presežne solidarnostne izravnave ali finančne izravnave, in sicer so v letu 2010 prejele 167.182.451 evrov presežne solidarnostne izravnave. Finančna izravnava v letu 2010 pa zaradi zadostnih sredstev dohodnine, namenjene občinam, ni bila potrebna zaradi povečanja deleža dohodnine, namenjene občinam. Občine z manj kot 5.000 prebivalci so bile bolj odvisne od sredstev presežne solidarnostne izravnave, in sicer je bilo kar 90,0 odstotkov teh občin prejemnic presežne solidarnostne izravnave. V povprečju so prejele 240,9 evra presežne solidarnostne izravnave na prebivalca, med občinami z več kot 5.000 prebivalci pa je 63,0 odstotkov občin prejelo presežno solidarnostno izravnavo, ki je v povprečju znašala 52,2 evra na prebivalca.

Občine porabljajo sredstva za opravljanje nalog, s katerimi zadovoljujejo potrebe in interese svojih prebivalcev, pri čemer pa je poraba dela sredstev, namenjenih posameznim področjem, zakonsko določena. Občine so v letu 2010 največ sredstev porabile za področje izobraževanja, največ od tega za vrtce ter druge oblike varstva in vzgoje otrok. Več kot 150.000.000 evrov skupaj so občine porabile za področje prometa, prometne infrastrukture in komunikacije, kulturo, šport in nevladne organizacije, prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalno dejavnost, lokalno samoupravo ter varovanje narave in naravne dediščine. Ta sredstva so

predstavljala skupaj 82,7 odstotka vseh porabljenih sredstev občin v letu 2010. Povprečni odhodki na prebivalca občin z manj kot 5.000 prebivalci so bili večji kot pri občinah z več kot 5.000 prebivalci (1.151,8 evra na prebivalca v občinah z manj kot 5.000 prebivalci in 1.124,2 evra na prebivalca v občinah z več kot 5.000 prebivalci). Pri tem so imele občine z manj kot 5.000 prebivalci večje odhodke za lastno delovanje (173,5 evra na prebivalca občine z manj kot 5.000 prebivalci in 134,8 evra na prebivalca občine z več kot 5.000 prebivalci) ter večje odhodke za zunanje izvajalce (10,7 evra na prebivalca občine z manj kot 5.000 prebivalci in 7,7 evra na prebivalca občine z več kot 5.000 prebivalci).

Na dan 31. 12. 2010 je bilo zadolženih 184 občin oziroma 87,6 odstotka vseh občin, in sicer za skupaj 733.513.962 evrov. Od tega je znašal 555.825.908 evrov dolg občin, pravne osebe občin pa so bile še dodatno zadolžene za 177.688.054 evrov. V povprečju so bile občine skupaj s pravnimi osebami občin na prebivalca na dan 31. 12. 2010 zadolžene za 357,9 evra. Občine z manj kot 5.000 prebivalci so bile manj zadolžene kot občine z več kot 5.000 prebivalci, in sicer so bile občine z manj kot 5.000 prebivalci v povprečju na prebivalca zadolžene za 217,5 evra na prebivalca, občine z več kot 5.000 prebivalci pa 383,9 evra na prebivalca.



4

Mnenje

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o obstoječem sistemu lokalne samouprave v delu, ki se nanaša na občine. Zastavili smo si vprašanje, ali so občine uspešne pri zadovoljenju potreb in interesov svojih prebivalcev, oziroma vprašanje, ali obstoječi sistem ureditve lokalne samouprave zagotavlja, da so občine sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev.

Odgovore na zastavljeno vprašanje smo iskali na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter na Ministrstvu za finance, ki vseh podatkov, ki bi omogočali oceno uspešnosti ureditve področja občin, nimata, kljub temu da skrb za področje občin sodi med njune naloge.

Del delovnega področja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije z dnem 10. 2. 2012 prešel na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

Menimo, da obstoječa ureditev občin sicer zagotavlja, da so te sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, vendar pa je pri tem stroškovna uspešnost občin različna in je odvisna od velikosti občine glede na število prebivalcev. Obstaja tveganje, da brez prilagajanja sistema financiranja in dodatnega financiranja iz državnega proračuna za skupno opravljanje nalog vse občine ne bi mogle izvajati nalog, s katerimi naj bi zadovoljevale potrebe in interese svojih prebivalcev. Menimo, da so to tudi vzroki za nezainteresiranost občin za združevanje, kljub temu da so za združevanje občin določene finančne spodbude. Zaradi časovne omejitve spodbud za združevanje občin te po našem mnenju za občine niso zanimive, medtem ko spremembe sistema financiranja občin niso časovno določene. Menimo, da se je sistem ureditve občin prilagajal dejanskemu stanju tudi zato, ker ni bilo strategije, ki bi določala

jasne cilje na področju občin. Na to kažejo tudi pogoste spremembe zakonodaje, ki ureja področje občin.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstvo za finance bi bila lahko bolj učinkovita pri izvajanju svojih nalog s področja občin. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko bi lahko prevzela večjo pobudo in odgovornost pri pripravi sistemskih rešitev na področju občin in spremljanju izvajanja teh rešitev. Izdelati bi morala strategijo razvoja občin, v kateri bi bili opredeljeni cilji, tudi minimalni zahtevani pogoji oziroma standardi, ki bi jih posamezne občine morale izpolnjevati, da bi bile sposobne samostojno zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev ter bi bile pri tem stroškovno zadosti uspešne. S tem bi se zmanjšala potreba po večkratnih spremembah predpisov, ki urejajo področje občin. Ministrstvo za finance in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko bi za uspešno izvajanje svojih nalog morala imeti posodobljene evidence oziroma zbirke podatkov o stanju na področju občin.

V letu 2010 je bilo v Republiki Sloveniji 210 občin, od tega je 52,4 odstotka občin imelo manj kot 5.000 prebivalcev, kar je bil kriterij za ustanovitev občine po Zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1994. Glede na število prebivalcev so lahko bile te občine ustanovljene kot izjeme, stanje v letu 2010 pa kaže, da so izjeme dejansko postale pravilo. Pri tem pa kriteriji za upoštevanje izjem nikoli niso bili podrobneje opredeljeni. Posamezne občine ob ustanovitvi tudi niso zadostile pogojem ustanovitve. V letu 1998 sta bili ustanovljeni dve občini, katerih večina prebivalcev se je na referendumu izrekla proti ustanovitvi nove občine, za eno izmed ustanovljenih občin pa referendum ni bil izveden.

Iz Zakona o lokalni samoupravi in njegovih številnih sprememb je sicer razvidno, da naj bi se pogoji za ustanovitev občine, vsaj pogoj o potrebnem številu prebivalcev za ustanovitev nove občine, zaostrovali, kar pa v praksi ni ustavilo ustanavljanja občin. Menimo, da je povečevanje števila občin tudi posledica nedoslednega upoštevanja v Zakonu o lokalni samoupravi določenih kriterijev in pogojev za ustanovitev novih občin.

Manjše občine imajo v povprečju sicer absolutno manj zaposlenih kot večje, vendar pa glede na število prebivalcev celo nekoliko več zaposlenih in s tem tudi večje stroške za lastno delovanje na prebivalca. Kljub več zaposlenim in večjim stroškom glede na število prebivalcev pa ocenjujemo tudi, da obstaja tveganje, da manjše občine ne morejo samostojno izvajati vseh nalog tako uspešno kot večje.

Občine največ sredstev porabijo za izobraževanje, promet, prometno infrastrukturo in komunikacije, kulturo, šport in nevladne organizacije, prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalno dejavnost, lokalno samoupravo ter varovanje narave in naravne dediščine. Ob tem pa na obseg posameznih izdatkov za izvajanje zakonsko določenih nalog občine same nimajo vpliva.

Glede na število prebivalcev porabijo manjše občine več sredstev, pri tem pa manj prihodkov pridobijo iz virov, na katerih velikost lahko delno vplivajo tudi same – zato in zaradi v povprečju slabše razvitosti so manjše občine večje prejemnice transferov ter sredstev solidarnostne in finančne izravnave, kar pomeni, da so finančno manj samostojne. Obseg sredstev dohodnine, namenjene občinam, se je povečal z začetnih 30 odstotkov na 54 odstotkov dohodnine, s čimer se je zmanjšala potreba občin po sredstvih finančne izravnave. Z uvedbo solidarnostne in dodatne solidarnostne izravnave pa se je pričel še pretok sredstev iz finančno samostojnih k finančno nesamostojnim občinam. To so omogočile spremembe sistema financiranja občin, ki se je prilagodil manjšim občinam.

Dolg občin se povečuje, pri tem pa so glede na število prebivalcev najbolj zadolžene najmanjše in največje občine. Menimo, da obstoječa ureditev zadolževanja občin omogoča nadaljnje povečevanje dolga občin, pri tem pa občine spodbuja k dolgoročnejšemu zadolževanju in s tem prelaganju obveznosti v prihodnost.



5

Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, na katerega je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije z dnem 10. 2. 2012 prešel del delovnega področja *Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo mora v odzivnem poročilu predložiti načrt aktivnosti za pripravo strategije razvoja sistema občin v Republiki Sloveniji z jasno določenimi ukrepi, odgovornostmi in časovno opredelitvijo izvedbe – točka 2.1.4.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom. Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi



opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljivih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁴⁹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo, kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za pravosodje in javno upravo krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

149 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.



6

Priporočila

Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, na katerega je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije z dnem 10. 2. 2012 prešel del delovnega področja *Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, priporočamo, naj pri urejanju sistema lokalne samouprave zavzame bolj aktivno vlogo na področju ureditve občin in Vladi Republike Slovenije na podlagi že izvedenih analiz in njihovih rezultatov predstavi možne smeri razvoja ureditve občin oziroma mreže občin v Republiki Sloveniji ter učinke izbora posamezne variante glede na stroškovno uspešnost občin pri samostojnem izvajanju nalog za zadovoljevanje potreb in interesov svojih prebivalcev.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v mejah svojih pristojnosti čim prej vzpostavi sprotno spremljanje poslovanja občin in s tem zagotovi vpogled v stanje poslovanja občin in možnost pravočasnega ukrepanja, tudi pri spremembah pravnih podlag, ki urejajo financiranje občin.

Ministrstvu za pravosodje in javno upravo in Ministrstvu za finance priporočamo, naj še bolj okrepi medsebojno sodelovanje na področju občin in skupaj nastopita tudi kot koordinator in usklajevalec z drugimi ministrstvi, v katerih področje delovanja sodijo naloge občin, ter s tem zagotovita celovitejši pregled delovanja občin.



Fotografije: Računsko sodišče Republike Slovenije

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 320-17/2010/110
Ljubljana, 3. k_pa_2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Ministrstvu za finance, priporočeno;
2. Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, priporočeno s povratnico;
3. Dr. Henrik Gjerkešu, priporočeno;
4. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
5. Dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
6. Mag. Bojanu Suvorovu, priporočeno;
7. Dr. Francu Križaniču, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu, tu.



7



Priloge

Naziv	Objava	Veljavnost
Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)	Uradni list RS, št. 72/93	Od 15. 1. 1994
Odl. US: U-I-13/94-65	Uradni list RS, št. 6/94	Od 12. 2. 1994
Odl. US: U-I-144/94-18	Uradni list RS, št. 45/94	Od 23. 7. 1994
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi	Uradni list RS, št. 57/94	Od 30. 9. 1994
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi	Uradni list RS, št. 14/95	Od 11. 3. 1995
Odl. US: U-I-285/94-105	Uradni list RS, št. 20/95	Od 1. 6. 1995
Obvezna razlaga 19. člena ZLS	Uradni list RS, št. 63/95	Od 15. 1. 1994
Odl. US: U-I-304/94-9	Uradni list RS, št. 73/95	Od 23. 12. 1995
Odl. US: U-I-264/95-7	Uradni list RS, št. 9/96	Od 17. 2. 1996
Odl. US: U-I-274-95	Uradni list RS, št. 39/96	Od 27. 7. 1996
Odl. US: U-I-98/95	Uradni list RS, št. 44/96	Od 10. 8. 1996
Zakon o dopolnitvi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-G)	Uradni list RS, št. 26/97	Od 31. 5. 1997
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H)	Uradni list RS, št. 70/97	Od 15. 11. 1997
Zakon o spremembi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-I)	Uradni list RS, št. 10/98	Od 13. 2. 1998
Odl. US: U-I-39/95	Uradni list RS, št. 68/98	Od 6. 10. 1998
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J)	Uradni list RS, št. 74/98	Od 18. 11. 1998
SkI. US: U-I-4/99	Uradni list RS, št. 12/99	Od 27. 2. 1999
SkI. US: U-I-4/99-popr.	Uradni list RS, št. 16/99	Od 19. 3. 1999
Odl. US: U-I-4/99	Uradni list RS, št. 59/99	Od 24. 7. 1999
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K)	Uradni list RS, št. 70/00	Od 9. 8. 2000
SkI. US: U-I-186/00-10	Uradni list RS, št. 100/00	Od 21. 9. 2000
Odl. US: U-I-416/98-38	Uradni list RS, št. 28/01	Od 20. 4. 2001
SkI. US: U-I-33/02-7	Uradni list RS, št. 16/02	Od 23. 2. 2002
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L)	Uradni list RS, št. 51/02	Od 12. 6. 2002
Odl. US: U-I-186/00-21	Uradni list RS, št. 108/03	Od 8. 11. 2003
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)	Uradni list RS, št. 72/05	Od 13. 8. 2005
Odl. US: U-I-2/06-22	Uradni list RS, št. 21/06	Od 28. 2. 2006
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N)	Uradni list RS, št. 60/07	Od 21. 7. 2007
Odl. US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18	Uradni list RS, št. 27/08	Od 19. 3. 2008
Zakon o dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-O)	Uradni list RS, št. 76/08	Od 9. 8. 2008
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-P)	Uradni list RS, št. 79/09	Od 24. 10. 2009
Odl. US: U-I-267/09-19	Uradni list RS, št. 14/10	Od 11. 2. 2010
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R)	Uradni list RS, št. 51/10	Od 14. 7. 2010
Odl. US: U-I-176/08-10	Uradni list RS, št. 84/10	Od 28. 10. 2010

Priloga 1: Spremembe Zakona o lokalni samoupravi

Priloga 2: Spremembe Zakona o financiranju občin

Naziv	Objava	Veljavnost
Zakon o financiranju občin (ZFO)	Uradni list RS, št. 80/94	Od 24. 12. 1994; določbe, ki se nanašajo na financiranje nalog občine, pa se začnejo uporabljati 1. 1. 1995
Odl.US: U-I-43/96	Uradni list RS, št. 45/97	Od 26. 7. 1997
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-A)	Uradni list RS, št. 56/98	Od 22. 8. 1998
Odl. US: U-I-43/99	Uradni list RS, št. 59/99	Od 24. 7. 1999
Odl. US: U-I-233/97	Uradni list RS, št. 61/99	Od 31. 7. 1999
Odl. US: U-I-359/98	Uradni list RS, št. 89/99	Od 5. 11. 1999
Odl. US: U-I-165/00-7	Uradni list RS, št. 119/02	Od 5. 12. 2002
Odl. US: U-I-256/00-6	Uradni list RS, št. 40/03	Od 10. 4. 2003
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-B)	Uradni list RS, št. 90/05	Od 25. 10. 2005; določbe 26.a in 26.b člena se začnejo uporabljati 1. 1. 2006
Zakon o financiranju občin (ZFO-1)	Uradni list RS, št. 123/06	Od 1. 1. 2007
Odl. US: U-I-24/07-66	Uradni list RS, št. 101/07	Od 6. 11. 2007
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1A)	Uradni list RS, št. 57/08	Od 25. 6. 2008
Zakon o dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1B)	Uradni list RS, št. 36/11	Od 17. 5. 2011

Priloga 3: Poraba sredstev občin po programski klasifikaciji

Vir: ministrstvo.

	Področje porabe	Brez porabe	Najnižja poraba na prebivalca v evrih	Najvišja poraba na prebivalca v evrih
01	Politični sistem	0 občin	Ljubljana (4,4), Maribor (8,2), Tržič (8,3), Koper (8,6), Novo mesto (9,3)	Hodoš (207,8), Solčava (112,6), Osilnica (116,1), Zavrč (72,4), Jezersko (69,8)
02	Ekonomska in fiskalna administracija	Kostel, Ljubno, Luče, Mozirje, Novo mesto	Sevnica (0,1), Bovec (0,1), Velike Lašče (0,1), Sveta Ana (0,1), Šmarje pri Jelšah (0,1)	Šempeter-Vrtojba (29,5), Kuzma (22,5), Nova Gorica (15,9), Vrhnika (11,9), Gorišnica (11,1)
03	Zunanja politika in mednarodna pomoč	151 občin	Izola (0,0), Kranj (0,0), Ig (0,0), Vrhnika (0,1), Domžale (0,1)	Zreče (13,1), Bovec (8,0), Maribor (7,1), Sežana (4,5), Tolmin (2,9)
04	Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	Miklavž na Dravskem polju, Mozirje, Novo mesto, Radlje ob Dravi, Vitanje	Rogaška Slatina (0,8), Oplotnica (1,2), Turnišče (1,5), Šenčur (1,9), Dravograd (2,6)	Semič (668,6), Podvelka (499,3), Pesnica (155,3), Miren-Kostanjevica (96,3), Šoštanj (76,8)
05	Znanost in tehnološki razvoj	177 občin	Ormož (0,0), Dornava (0,1), Kungota (0,1), Zreče (0,1), Koper (0,1)	Dol pri Ljubljani (9,8), Ptuj (8,5), Bohinj (4,8), Zavrč (3,2), Velenje (1,7)
06	Lokalna samouprava	0 občin	Šenčur (48,3), Pesnica (49,5), Ivančna Gorica (49,8), Prebold (49,9), Polzela (50,4)	Solčava (2.694,3), Kostel (1.041,7), Osilnica (539,6), Hodoš (381,5), Dobrovnik (326,5)
07	Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih	0 občin	Kungota (2,5), Lenart (3,7), Prevalje (4,0), Vransko (5,2), Odranci (5,8)	Dornava (108,5), Hrpelje-Kozina (94,8), Divača (84,2), Jezersko (78,3), Ajdovščina (67,5)
08	Notranje zadeve in varnost	52 občin	Ljutomer (0,0), Medvode (0,0), Križevci (0,0), Sežana (0,0), Duplek (0,0)	Radenci (12,9), Sveta Trojica v Slovenskih goricah (4,4), Lenart (4,4), Dobrna (4,4), Selnica ob Dravi (2,2)

	Področje porabe	Brez porabe	Najnižja poraba na prebivalca v evrih	Najvišja poraba na prebivalca v evrih
10	Trg dela in delovni pogoji	60 občin	Solčava (0,1), Žirovnica (0,1), Žiri (0,2), Šmarješke Toplice (0,2), Grosuplje (0,2)	Hodoš (273,0), Kobilje (152,2), Kuzma (100,3), Ruše (81,1), Lovrenc na Pohorju (60,7)
11	Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	0 občin	Sveti Andraž v Slovenskih goricah (0,3), Benedikt (0,7), Tabor (0,9), Trbovlje (1,0), Štore (1,1)	Solčava (145,9), Starše (99,4), Jezersko (64,6), Ribnica na Pohorju (58,9), Markovci (56,2)
12	Pridobivanje in distribucija energetskih surovin	140 občin	Ravne na Koroškem (0,0), Mežica (0,0), Žiri (0,0), Središče ob Dravi (0,1), Sveti Tomaž (0,1)	Solčava (236,0), Kobilje (59,1), Velenje (40,4), Gorenja vas-ob Poljane (35,9), Šoštanj (22,7)
13	Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	0 občin	Odranci (20,9), Veržej (29,0), Dobrovnik (60,9), Velika Polana (70,6), Vipava (80,2)	Sveti Tomaž (1.098,4), Hodoš (1.082,1), Loški Potok (1.057,9), Ribnica na Pohorju (794,3), Ormož (780,6)
14	Gospodarstvo	Hodoš, Križevci, Podlehnik, Sveti Andraž v Slovenskih goricah	Štore (0,3), Horjul (0,7), Turnišče (0,8), Črenšovci (0,8), Tišina (1,0)	Solčava (1.332,9), Veržej (484,0), Bovec (267,1), Grad (210,8), Ravne na Koroškem (167,6)
15	Varovanje narave in naravne dediščine	0 občin	Makole (5,8), Žetale (6,6), Renče-Vogrsko (6,6), Sveti Andraž v Slovenskih goricah (6,7), Mokronog-Trebelno (7,0)	Razkrižje (1.778,4), Velika Polana (1.718,0), Ribnica na Pohorju (1.177,6), Dobrovnik (670,7), Prebold (642,0)
16	Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	0 občin	Destričnik (13,6), Križevci (16,9), Lendava (18,7), Juršinci (20,9), Dol pri Ljubljani (23,5)	Podčetrtek (790,7), Šalovci (547,1), Brda (541,6), Divača (489,5), Koper (478,5)
17	Zdravstveno varstvo	0 občin	Šenčur (1,1), Cerklje na Gorenjskem (1,6), Moravče (2,5), Log-Dragomer (2,6), Gorenja vas-Poljane (2,9)	Vitanje (148,6), Dobrovnik (146,0), Šmarješke Toplice (85,6), Preddivor (79,9), Osilnica (78,5)
18	Kultura, šport in nevladne organizacije	0 občin	Velika Polana (15,5), Kungota (17,4), Osilnica (18,8), Tabor (21,4), Pesnica (21,9)	Ljubljana (539,7), Žirovnica (507,9), Kidričevo (447,9), Bled (423,7), Zreče (378,8)
19	Izobraževanje	0 občin	Hodoš (83,2), Šalovci (110,4), Osilnica (115,7), Žirovnica (116,3), Grad (141,4)	Solčava (1.499,6), Dobrova-Polhov Gradec (914,8), Šentrupert (637,3), Vransko (627,2), Dobrna (535,3)
20	Socialno varstvo	0 občin	Horjul (12,2), Polzela (12,8), Razkrižje (16,6), Kobilje (16,7), Miren-Kostanjevica (17,2)	Osilnica (141,9), Semič (100,7), Kuzma (94,9), Podlehnik (87,5), Ljubno (81,0)
22	Servisiranje javnega dolga	39 občin	Ivančna Gorica (0,1), Ajdovščina (0,3), Bloke (0,5), Hrpelje-Kozina (0,7), Hoče-Slivnica (0,7)	Gornji Petrovci (349,4), Divača (258,8), Slovenj Gradec (246,6), Šalovci (225,2), Štore (157,2)
23	Intervencijski programi in obveznosti	26 občin	Ivančna Gorica (0,1), Slovenj Gradec (0,3), Križevci (0,3), Novo mesto (0,3), Miklavž na Dravskem polju (0,3)	Železniki (291,7), Cerklje (243,0), Trnovska vas (154,9), Tabor (112,3), Gornji grad (98,1)

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

