

REFORMA FINANCIRANJA OPĆINA U SLOVENIJI

mr. sc. Franci ŽOHAR¹
Vladin ured za lokalnu samoupravu
i regionalnu politiku, Ljubljana, Slovenija

Stručni članak*
UDK [336.77:352/353](497.6)
JEL E65, H71, H72, H77

Sažetak

U članku se uspoređuju stari i novi zakon koji reguliraju problematiku financiranja općina u Sloveniji.² Postavlja se pitanje kako su promjene u novom zakonu, odnosno izmijenjena formula za izračunavanje relevantnih rashoda te uvedeni paušalni iznos po stanovniku za financiranje tih rashoda utjecali na financiranje općina. Osnovna je hipoteza da će navedene promjene povećati udio vlastitih prihoda namijenjenih financiranju relevantnih rashoda u većini općina, da će se tako smanjiti fiskalno izravnaje te da će se povećati financijska neovisnost općina. Istodobno će se smanjiti i suficiti u proračunima nekih općina koji do ove reforme nisu adekvatno tretirani. Podaci iz ostvarenja općinskih proračuna i simulacije budućih događanja potvrđuju postavljenu hipotezu.

Ključne riječi: relevantni rashodi općina, fiskalno izravnaje, paušalni iznos po stanovniku za financiranje relevantnih rashoda, indeks različitosti općina, suficit, Slovenija

1. Uvod

Prvi oblici lokalne samouprave u Sloveniji postojali su već u srednjem vijeku; naravno, u gradovima. Dugo razdoblje pod austrougarskom vladavinom, događaji tijekom tog razdoblja apsolutizma, kada nije postojala lokalna samouprava, te njihov nastavak tijekom mračne revolucije 1848. godine ostavili su dubok trag. U tom razdoblju nije po-

* Priljeno (*Received*): 2.5.2007.

Prihvaćeno (*Accepted*): 5.6.2008.

¹ Stajališta i mišljenja iznesena u radu isključivo su autorovi te nisu nužno službeno stajalište institucije u kojoj je autor zaposlen. Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima na korisnim sugestijama za poboljšanje članka.

² Stari Zakon o financiranju općina stupio je na snagu u travnju 2006, a naziva se pročišćenom verzijom zakona. Naime, taj zakon obuhvaća sve izmjene i dopune izvornog zakona iz 1994. te izmjene i dopune iz 1998. i 2005. godine koje su u to vrijeme bile na snazi.

Novi Zakon o lokalnim financijama stupio je na snagu 1. siječnja 2007.

stojala lokalna samouprava na višoj ili široj teritorijalnoj razini. Vidovdanskim ustavom³ 1921. godine definirane su općine, okruzi (engl. *districts*) i uprave (engl. *authorities*) u smislu triju razina lokalne samouprave, koje su istodobno bile i teritorijalne jedinice. Nametnutim ustavom⁴ iz 1931. godine lokalna je samouprava transformirana, a lokalne zajednice definirane na dva načina – kao općine i kao banovine. Zakonom o općinama iz 1933. godine definirano je da općine moraju imati najmanje 3.000 stanovnika. Stoga je na području tadašnje Slovenije, ne uključujući Primorsku regiju, broj općina smanjen s 1.241 na 469.

U Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji na početku je uvelike primjenjivan sovjetski model, ali je 1952. godine uvedena lokalna samouprava – općine i okruzi. Godine 1955. uvedene su komune i tzv. komunalni sustav. Tada su u Sloveniji osnovane 62 komune. Na temelju novog ustava iz 1991.⁵ godine Slovenija je ponovno dobila općine kakve su uobičajene u Europi i drugdje u svijetu (Šmidovnik, 1995).

Od 1991. godine u Sloveniji postoje 62 općine, 3 specijalne sociopolitičke zajednice, 1.203 lokalne zajednice i 5.955 naselja. Zahvaljujući reformi i uvođenju lokalne samouprave, 1995. godine osnovano je 147 općina. Njihov broj stalno raste i Slovenija trenutno ima 210 općina.

Navedeni je proces porasta broja općina imao znatan utjecaj na financiranje općina i rezultirao je njihovom niskom financijskom nezavisnošću. Osnovni problem bila je metoda raspodjele prihoda od poreza na dohodak, kojom su se povećavale razlike u visini samofinanciranja među općinama. Mali broj gradskih i ekonomski jakih općina ostvarivale su znatne suficite, ali je većina općina imala problema s velikim deficitima vezanim za izračunane relevantne rashode koji su im trebali omogućiti obavljanje zadataka i funkcija definiranih zakonom. Vlada je uglavnom fiskalnim izravanjem⁶ rješavala problem deficita s kojim se suočavala većina općina. Međutim, nije se bavila rješavanjem suficita koji su nastajali u određenim općinama, niti je pokušala razjasniti zašto ti suficiti nastaju. Simulacije Vladinog ureda za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku slovenskog Ministarstva financija pokazivale su da se situacija stalno pogoršavala (interni izvor Ministarstva financija).

Zbog toga se povećavao iznos fiskalnog izravnjanja koji je Vlada dodjeljivala općinama, pa je 2006. godine pokrenuta reforma financiranja općina. Cilj joj je bio promijeniti taj trend, odnosno povećati financijsku neovisnost većine općina i smanjiti velike financijske razlike među njima.

Drugi dio ovog članka donosi analizu pročišćene verzije Zakona o financiranju općina iz 2006. godine (stari zakon), posebice formule za izračun relevantnih rashoda općina. Prikazano je također koliko je bilo značenje prihoda od poreza na dohodak, kompenzacije za korištenje građevinskog zemljišta (engl. *compensation for the use of building sites* – NUSZ) i ostalih prihoda u ukupnim općinskim prihodima prije uvođenja novog zakona 2007. godine.

³ Kraljevina SHS (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca).

⁴ Nametnuti ustav od 3. rujna 1931. kojim su kralju Aleksandru dodjeljena određena prava, a izglasala ga je Vlada neznatnom većinom.

⁵ Ustav Republike Slovenije – URS, (UL 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/2004, 69/04).

⁶ Kada se u članku spominje fiskalno izravnjanje misli se na financijsko izravnjanje.

Treći dio članka prikazuje Zakon o lokalnim financijama iz 2007. godine (novi zakon), koji je zamijenio navedeni Zakon o financiranju općina. Objašnjene su najvažnije izmjene: uvođenje nove formule za izračun relevantnih rashoda općina, uvođenje paušalnog iznosa po stanovniku za financiranje relevantnih rashoda, izračun ukupnih prihoda od paušalnog iznosa po stanovniku za svaku općinu i, na kraju, državno sufinanciranje određenih općinskih zadataka i funkcija. Treći dio članka ujedno je i procjena učinaka toga novog modela financiranja općina u razdoblju od 2007. do 2009. godine, te prijelaznog razdoblja do 2012. godine.

U zaključku su navedene najvažnije promjene i ciljevi fiskalne politike, uz isticanje osnovnih prepreka i ograničenja te ciljanih rezultata. Posebna se pozornost pridaje činjenici da je lokalna samouprava u Sloveniji organizirana na jednoj razini te da postoji realna potreba za organiziranjem druge razine, odnosno za organiziranjem regija.

2. Procjena pročišćenog Zakona o financiranju općina iz 2006. godine

Na temelju odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2005. godine, u sklopu osnovnih općinskih nadležnosti u Sloveniji moguće je izdvojiti nekoliko skupina zadataka. Navedeni zadaci nazivaju se i statutarnim ili obveznim jer ih prema zakonu moraju obavljati sve općine. To su sljedeće skupine zadataka kojima općine zadovoljavaju potrebe svojih stanovnika.

- Omogućivanje svih oblika općinskoga ekonomskog razvoja.
- Upravljanje općinskom imovinom.
- Regulacija, upravljanje i pružanje javnih usluga.
- Regulacija komunalnih usluga: skupljanje smeća, upravljanje zelenim površinama, upravljanje komunalnim uslugama.
- Izgradnja, održavanje i regulacija lokalnih javnih cesta, javnih pločnika i ostalih javnih površina.
- Promocija unapređenja stanovanja te potpora povećanju fonda namijenjenog iznajmljivanju socijalnih stanova (engl. *rental social welfare housing fund*).
- Potpora uslugama socijalnog blagostanja.
- Promocija obrazovnih, turističkih, kulturnih i ostalih aktivnosti na području općina.

Zakon o financiranju lokalne samouprave iz 2005. godine definira i dodatne zadatke i funkcije gradskih općina koji se odnose na gradski razvoj i omogućuju funkcioniranje i povezivanje svih urbanih funkcija. One čine jednu gradsku, općinsku, transportnu, prostornu i regulativnu cjelinu. Tako u osnovne općinske nadležnosti pripada sve što je vezano za gradsko poslovanje: briga o gradskom transportu i gradskim javnim zgradama, korištenje gradskog prostora, upravljanje gradskom energijom, komunalne usluge i sl.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2005. godine definirani su samo osnovni općinski zadaci i funkcije. Na taj je način omogućeno općinama da kao svoje zadatke i funkcije definiraju i neke druge, koji nisu određeni statutarnim i ostalim nacionalnim propisima. Pri tome, općina mora voditi brigu o svojoj veličini, broju stanovnika te o svojim fi-

nancijskim, administrativnim i organizacijskim kapacitetima. Pritom govorimo o samoupravnim ili neobveznim općinskim zadacima i funkcijama.

Osim zadataka i funkcija (koji pripadaju obveznim i neobveznim općinskim nadležnostima), općine mogu obavljati pojedine zadatke i funkcije iz nadležnosti države, tj. delegirane zadatke. Delegiranje državnih zadataka i funkcija općinama moguće je samo uz prethodno odobrenje općine te uz uvjet da je država osigurala adekvatna sredstva za njihovu provedbu. U promatranom razdoblju, od 2000. do 2005. godine, prosječni odnos obveznih i neobveznih samoupravnih općinskih zadataka i funkcija bio je otprilike 70:30. U istom razdoblju gotovo nije bilo zadataka i funkcija koje je država prenijela na općine.

Prije izrade novog zakona Vladin ured za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku analizirao je sustav financiranja općina u razdoblju od 2001. do 2005. godine. Osnovni zaključci analize pokazali su kako je udio rashoda lokalne samouprave u BDP-u relativno nizak, te iznosi oko 5% BDP-a. Slovenija je centralizirana unitarna zemlja s dvorazinskom strukturom jer postoje samo središnja država i općine. Navedeni mali udio rashoda lokalne samouprave u BDP-u te promjene u promatranom razdoblju prikazane su u tablici 1.

Tablica 1. Rashodi lokalne samouprave u Sloveniji (u mil. eura)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
BDP	19.780	22.016	23.663	25.849	27.421
Rashodi lokalne samouprave	1.012	1.141	1.214	1.297	1.372
Postotak BDP-a	5,12	5,18	5,13	5,02	5,00

Napomena: Slovenija je prvog siječnja 2007. ušla u EU. Kovnerzijski tečaj bio je 239,64 tolara za 1 euro.

Izvor: Bulletin of Public Finance (MF, 3/2007)

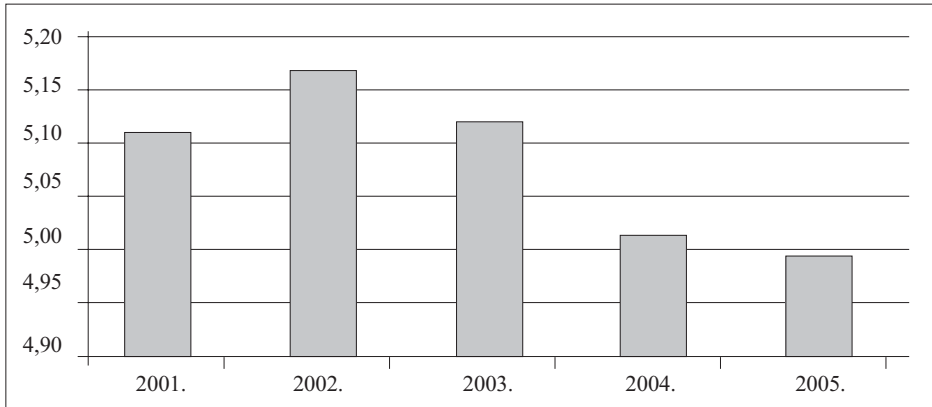
U razdoblju od 2003. do 2005. godine udio rashoda lokalne samouprave u BDP-u smanjivao se (tabl. 1. i sl. 1).

Rezultati analize pokazali su i velike razlike u vlastitim prihodima po stanovniku među općinama (razlike u stupnju samofinanciranja općina). U 2005. godini prihodi od poreza na dohodak činili su najveći udio u općinskim prihodima (77%), a drugi po važnosti bili su prihodi od NUSZ-a, tj. od kompenzacije za korištenje građevinskog zemljišta (10,8%)⁷ (v. tabl. 2).

Najvažniji razlog zašto je 90% svih općina primalo pomoć u obliku fiskalnog izravnjanja u 2005. godini jest neodgovarajuća raspodjela vlastitih izvora financiranja među

⁷ NUSZ – kompenzacija za korištenje građevinskog zemljišta financijski je izvor koji potječe iz socijalističkog režima bivše Jugoslavije, kada je većina nepokretne imovine bila u društvenom vlasništvu. NUSZ je uveden 1984. godine Zakonom o građevinskom zemljištu (UL 18/84). Osim što su imali pravo na skromno privatno vlasništvo, pojedinci su u to vrijeme imali i pravo na korištenje nepokretne imovine (građevinskog zemljišta itd.). Stoga se NUSZ odnosio na pravo korištenja imovine, ali ne i na samu imovinu. Navedeno je u suprotnosti s osnovnim razvojem na području socioekonomskih odnosa i tranzicijom u tržišno gospodarstvo vezano za imovinu i privatnu imovinu. Sve dok se ne donese odgovarajuće zakonodavstvo vezano za oporezivanje nepokretne imovine, NUSZ se najvjerojatnije neće ukinuti jer je važan izvor općinskih prihoda. Oporezive su osobe pravne i fizičke osobe.

Slika 1. Rashodi lokalne samouprave kao postotak BDP-a



Izvor: autorov izračun

općinama (stupanj samofinanciranja), najvećim dijelom nastala zbog problema vezanih za raspodjelu poreza na dohodak. Tako se 2005. godine prosječno fiskalnim izravnanjem moralo financirati 22,5% relevantnih rashoda svih općina.

Tablica 2. Vlastiti prihodi općina u 2005. godini (u mil. eura i u %)

	Porez na dohodak	Ostali prihodi prema članku 21.	Prihodi prema članku 22.		Ukupno
mil. eura	563,0	42,3	123,7		729,0
%	77,2	5,8	10,8	17,0 6,2	100
			NUSZ – kompenzacija za korištenje građevinskog zemljišta		Ostali prihodi
			mil. eura	78,8	44,9
			%	63,7	36,3

Izvor: autorov izračun na temelju podataka Ministarstva financija Republike Slovenije

U starom zakonu model financiranja općina uveden je 8. kolovoza 1998. godine, a temelji se na načelu da se lokalni javni poslovi trebaju financirati iz vlastitih prihoda općina. Ti su vlastiti izvori financiranja općina bili:⁸

- 35% udjela u porezu na dohodak,

⁸ Navedeni su vlastiti prihodi općina. Razlika između relevantnih rashoda i vlastitih prihoda općina jest fiskalno izravnaje koje provodi država.

- prihodi od poreza i naknada prema članku 21,
- porezi na nasljedstva i darove, porezi na dobitke od lutrije i igara, porezi na trgova-
nje nekretninama, administrativne naknade i plaćanja, posebni porez na korištenje
automata za zabavne igre izvan kasina,
- porezi, naknade, pristojbe, refundiranja i kompenzacije u skladu s člankom 22; porez
na imovinu, kompenzacija za korištenje građevinskog zemljišta, lokalni turistički
porezi, općinski porezi, različite pristojbe, naknada štete za prenamjenu poljopri-
vrednog zemljišta ili šume, naknada štete i kompenzacija za nastalu štetu vezanu za
onečišćenje okoliša, administrativni prihodi, prihodi definirani drugim zakonima.

Model izračunavanja *relevantnih rashoda* i *fiskalnog izravnjanja* središnja je točka starog zakona. Temelji se na prosječnom fiksnom iznosu sredstava po stanovniku (koji omogućuju prosječnoj općini izvršavanje njezinih ustavnih i zakonskih odgovornosti – obveznih, neobveznih i delegiranih zadataka), koji se smatraju relevantnim rashodima dovoljnim za financiranje lokalnih javnih poslova.⁹ Formula za izračunavanje relevantnih rashoda općina prema starom zakonu glasi:

$$PPi = (0,70 + 0,05 * Ci + 0,05 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * ZP * Oi \quad (1)$$

Pri tome su:

PPi – ukupni općinski relevantni rashodi

Ci – odnos duljine lokalnih cesta i javnih pločnika po stanovniku u promatranoj općini prema duljini lokalnih cesta i javnih pločnika po stanovniku u Sloveniji

Pi – odnos površine po stanovniku u promatranoj općini prema ukupnoj površini Slovenije po stanovniku

Mi – odnos udjela stanovnika mlađih od 15 godina u stanovništvu promatrane općine prema prosjeku tih udjela za cijelu Sloveniju prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje iznos relevantnih rashoda općine

Si – odnos udjela stanovnika starijih od 65 godina u stanovništvu promatrane općine prema prosjeku tih udjela za cijelu Sloveniju prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje iznos relevantnih rashoda općine

ZP – relevantni rashodi po stanovniku općine; iznos je jednak za sve općine

Oi – broj stanovnika sa stalnim boravištem u promatranoj općini prema podacima iz središnjeg registra stanovnika prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje iznos relevantnih rashoda općine.

Početni koeficijent 0,78 primjenjuje se za gradske općine, koeficijent 0,74 za općine koje su bile središta nekadašnjih općina i koeficijent 0,70 za sve ostale općine. Ukupan zbroj svih koeficijenata je 1,08 za gradske općine, 1,04 za općine koje su bile središta ne-

⁹ U tom razdoblju općine su često koristile sredstva namijenjena programima vezanim za njihove obvezne zadatke (predškolski odgoj, osnovno obrazovanje, kulturu, sport) ili tzv. socijalna sredstva proračuna za investicije. To je rezultiralo nedovoljnim financiranjem određenih obveznih zadataka i bilo je jedan od važnih razloga za promjenu načina financiranja općina u Sloveniji.

kadašnjih općina i 1,00 za sve ostale općine.¹⁰ To znači da su općinama koje su bile središta nekadašnjih općina definirani 4% veći relevantni rashodi, a gradskim općinama 8% veći, iako sve općine imaju jednake nadležnosti i zadatke.

ZP koeficijent – relevantni rashod po stanovniku. Iznos relevantnog rashoda po stanovniku bio je utvrđen bez odgovarajuće analitičko-statističke veze sa stvarnim troškovima općina. Najčešće je Ministarstvo financija procjenjivalo relevantne rashode općina te ih korigiralo za inflaciju. Potvrđivao ih je Parlament te su uvelike ovisili o političkim interesima političkih stranaka ili vladajuće koalicije.

Već je rečeno kako je analiza sustava financiranja općina za razdoblje od 2002. do 2005. godine što ju je provela Vlada upozorila na velike razlike u vlastitim prihodima općina po stanovniku (u stupnju samofinanciranja). Najveći dio tih vlastitih prihoda općina činio je porez na dohodak (prosječno 78%), državni porez na koji općine ne mogu utjecati. Zbog derivacijskog načela dijeljenja poreza na dohodak, raspodjela tih prihoda u ukupnim općinskim prihodima nije bila proporcionalna te je odražavala razlike u razvoju među općinama (s odstupanjima od prosjeka i do 60%). Drugi po veličini općinski prihod činila je *kompensacija za korištenje građevinskog zemljišta* (prosječno 10,5%). Potom slijede *općinski porezi* (6,4%) i *ostali prihodi* (4,8%). Neproporcionalna raspodjela vlastitih izvora financiranja (uglavnom poreza na dohodak) kao udjela u ukupnim općinskim prihodima osnovni je razlog zašto je gotovo 90% općina 2005. godine primalo pomoć u obliku fiskalnog izravnjanja u iznosu od gotovo 17% vlastitih općinskih prihoda ili 22,5% ukupnih relevantnih rashoda.

Godine 2006. više od 91% općina, odnosno 176 njih primalo je pomoć u obliku fiskalnog izravnjanja, pri čemu su 64 općine primile iznose fiskalnog izravnjanja 100% veće od vlastitih prihoda (u općini Hodoš čak za 460%).

Povećanje broja općina koje su sve više ovisile o fiskalnom izravnjanju (sl. 2), a ono je sve više imalo obilježja godišnjeg transfera – “rente” iz državnog proračuna – značilo je smanjenje fiskalne autonomije općina i smanjenje poticaja općinama da se trude pri prikupljanju vlastitih prihoda.

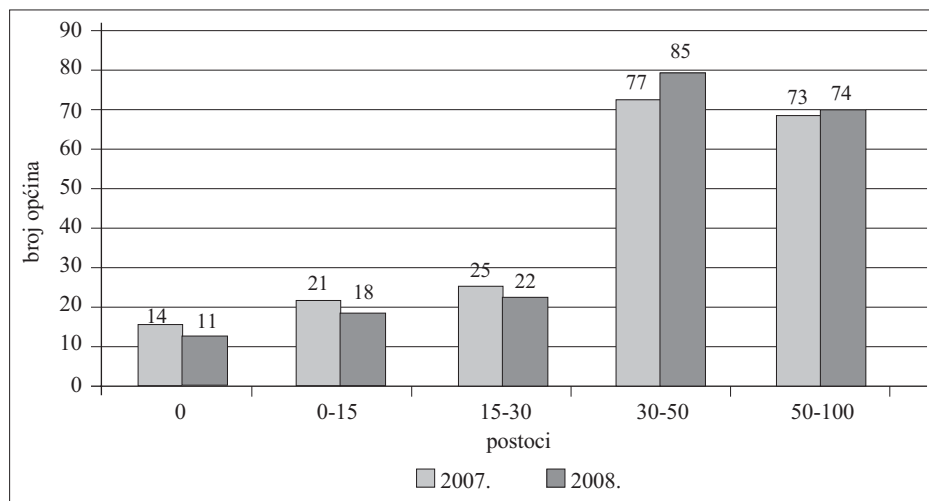
Tablica 3. i slika 3. prikazuju kako je utvrđeno i procijenjeno da bi se ukupan iznos fiskalnog izravnjanja iz godine u godinu povećavao te da bi se smanjili suficiti u općinama koje su se bile sposobne samofinancirati. Istodobno se smanjivao i broj općina koje su se bile sposobne samofinancirati. Rezultati za 2007. i 2008. godinu temelje se na simulacijama, a rezultati za razdoblje 2002-2005. godine podaci su o stvarnim iznosima ostvarenja iz općinskog proračuna prema podacima Ministarstva financija.

Očito je da bi uskoro bez izmjena pročišćenog starog zakona sve općine postale primatelji pomoći u obliku fiskalnog izravnjanja koja bi bila veća od 45% ukupnih relevantnih općinskih rashoda.

Na temelju navedenih spoznaja Vlada je započela reformu financiranja općina. Novi Zakon o lokalnim financijama (UL 123/06) usvojen je krajem studenog 2006. godine i osigurao je zakonsku osnovu za sustav financiranja općina od 1. siječnja 2007. godine.

¹⁰ Godine 2002. postojale su 193 općine u Sloveniji: 11 gradskih, 51 općina koja je bila središte nekadašnjih općina i 131 ostala općina. Godine 2007. broj općina povećao se za 17, te je broj ostalih općina bio 148.

Slika 2. Procjena fiskalnog izravnanja u odnosu prema relevantnim rashodima (po starom zakonu)



Izvor: autorov izračun

Tablica 3. Relevantni rashodi, fiskalno izravnanje i suficiti u općinama prema starom zakonu (u mil. eura)

Godina	Relevantni rashodi	Fiskalno izravnanje	Viškovi u općinama koje se mogu samofinancirati	Broj općina koje se mogu samofinancirati
2002.	682,9	141,9	100,5	27
2003.	740,1	154,3	94,7	27
2004.	779,4	161,7	81,7	24
2005.	857,7	193,7	67,0	20
2006.	899,4	202,8	69,1	17
2007.	938,8	228,9	57,5	14
2008.	987,3	256,3	51,8	11

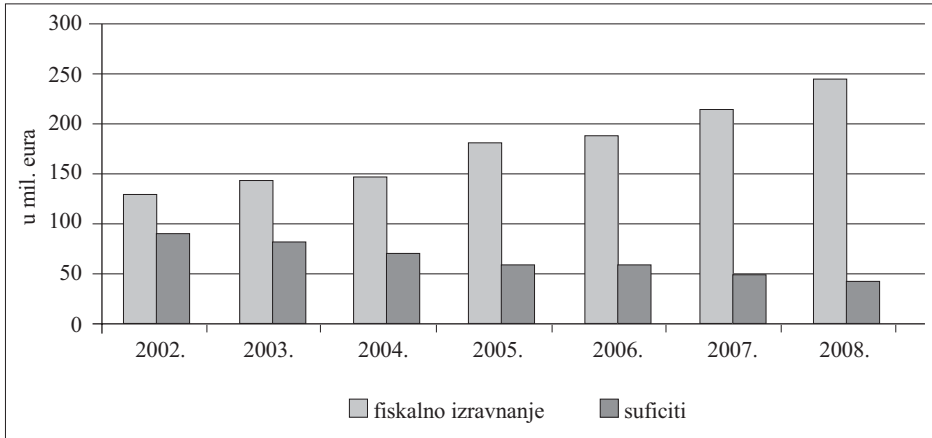
Izvor: autorov izračun

U nastavku rada prikazana su osnovna rješenja i ciljani rezultati novog zakona. Posebno je obrađeno prijelazno razdoblje od pet godina te očekivani rezultati nakon tog prijelaznog razdoblja, kada se novi zakon u potpunosti bude primjenjivao.

3. Zakon o lokalnim financijama iz 2007. godine

Na temelju objašnjenih činjenica i spoznaje da su adekvatna financijska sredstva i odgovarajuća okomita fiskalna struktura ključni za učinkovito funkcioniranje općina te važni za postizanje decentralizacije, bilo je nužno izmijeniti sustav financiranja općina kako bi se osiguralo:

Slika 3. Promjene u veličini fiskalnog izravnanja i suficitima općina
(prema starom zakonu)



- da financijska sredstva budu proporcionalna dužnostima i funkcijama općina,
- da se ne postigne financijska autonomija lokalne samouprave,
- da se smanji financijska ovisnost općina o dodatnim sredstvima iz državnog proračuna.

Osnovna promjena uvedena novim zakonom jest izmijenjena formula za izračun relevantnih rashoda općina. Dodatno je povećan koeficijent C_i – vezano za duljine lokalnih cesta i javnih puteva po stanovniku, i P_i – vezano za površine po stanovniku, te je uveden isti početni koeficijent za sve općine. Ta se nova metoda financiranja uz pomoć modela relevantnih rashoda odnosi samo na financiranje onih zadataka koji su definirani zakonom kao obvezni ili delegirani. Dakle, postoje i određeni općinski prihodi (koji će kasnije biti objašnjeni) i koji se ne koriste za financiranje relevantnih rashoda, a namijenjeni su isključivo financiranju neobveznih samoupravnih zadataka te financiranju općinskih razvojnih programa i investicija.

3.1. Zakonska načela

Novi zakon iz 2007. godine temelji se na ovim načelima:

- *lokalnoj samoupravi* – pravu općina da neovisno i u skladu s Ustavom utvrđuju zadatke i funkcije koje mogu obavljati i samostalno financirati, a koje su u interesu njihovih stanovnika te se provode u skladu s općinskim propisima,
- *financijskoj autonomiji* – općina se financira vlastitim приходima i samostalno može raspolagati svojim sredstvima,
- *razmjernosti (engl. connexity)* – općinski su prihodi razmjerni općinskim zadacima,
- *jednakosti* – pravu stanovnika na jednako financiranje zadataka koje općina mora obavljati u skladu sa zakonom.

3.2. Izvori financiranja općina

U skladu s novim Zakonom, izvori financiranja jesu:

- *vlastiti porezni prihodi*, NUSZ – kompenzacija za korištenje građevinskog zemljišta (uvođenje poreza na nepokretnu imovinu zamijenit će se NUSZ-om), porez na plovila, porez na prodaju nepokretne imovine, porez na nasljedstva i darove te porez na klasično kockanje,
- *ostali vlastiti prihodi* – pristojbe, koncesije, dobrovoljni priloz, plaćanja javnih usluga, dohodak od imovine te dodatna sredstva za sufinanciranje iz državnog proračuna i EU,
- *općinske pristojbe* – za korištenje javnih površina za izložbe i zabave, za reklamiranje na javnim mjestima, za parkiranje na javnim mjestima, za korištenje javnog prostora za kampiranje te za ostale namjene propisane zakonom,
- *zajednički (dijeljeni) porezi*¹¹ – porez na dohodak ili ostali porezi u skladu sa zakonom,
- zaduživanje.

U novom zakonu sadržan je model utvrđivanja relevantnih rashoda općina kojim se financiraju samo obvezni i delegirani zadaci i funkcije općina koji su definirani Zakonom. Ti se rashodi financiraju uz pomoć općinskih prihoda od paušalnih iznosa po stanovniku, odnosno od dijela zajedničkih poreza (poreza na dohodak, imovinu, dobit poduzeća itd.) koji se vraćaju (prosljeđuju) općinama s uplatnih računa na koje se uplaćuju porezi. To se radi automatski i bez intervencije iz državnog proračuna barem jedanput u tjednu. Svi ostali nespomenuti vlastiti izvori financiranja namijenjeni su financiranju *samoupravnih zadataka* općina te njihovih razvojnih programa i investicija.

3.3. Model financiranja relevantnih rashoda

Taj se model temelji na:

- *prosječnoj vrijednosti troškova* – prosječnim troškovima po stanovniku, izračunanim na temelju podataka o općinskim troškovima za financiranje *obveznih zadataka*,
- *relevantnim rashodima općine* – sredstvima adekvatnim za financiranje općinskih obveznih i delegiranih zadataka,
- *ukupnim relevantnim rashodima svih općina* – ukupnim sredstvima adekvatnim za financiranje obveznih i delegiranih općinskih zadataka u određenoj godini, utvrđenim kao zbroj relevantnih rashoda svih općina u financijskoj godini,
- *paušalnom (jednakom) iznosu po stanovniku* – izračunanim dijelom dijeljenih državnih poreza *po stanovniku* koji je dovoljan za financiranje *obveznih* općinskih zadataka,
- *općinskim приходima od paušalnog iznosa po stanovniku*,

¹¹ Općine svoje relevantne rashode također financiraju iz zajedničkih poreza koji su, u skladu sa zakonom, prihodi državnog proračuna. Porezi i iznosi tih poreza koji pripadaju općinama definirani su zakonom o izvršenju državnog proračuna za svaku godinu. Navedeni porezi smatraju se vlastitim приходima općina.

- *fiskalnom izravnanju*; ako su općinski prihodi od paušalnog iznosa po stanovniku manji od relevantnih rashoda, razlika se financira pomoćima u obliku *fiskalnog izravnanja* iz državnog proračuna,
- *neutraliziranju viška*. Ako su općinski prihodi od paušalnog iznosa za više od 15% veći od relevantnih rashoda općine, 50% tog viška iznad 115% relevantnih rashoda vraća se u državni proračun umanjujući iznos dijeljenih poreza iz državnog proračuna koji pripada općinama. U skladu s rezultatima simulacija, navedeni će se viškovi pojavljivati samo u prijelaznom razdoblju od pet godina, do 2012. godine. Nakon isteka prijelaznog razdoblja, odnosno nakon 2012, nijedna općina ne bi trebala imati više od 10% viška općinskih prihoda od paušalnog iznosa po stanovniku u odnosu prema relevantnim rashodima.

3.3.1. Utvrđivanje relevantnih rashoda

Sustav utvrđivanja relevantnih rashoda za određenu općinu temelji se na shvaćanju da svaki stanovnik ima pravo na jednak udio u financiranju obveznih općinskih zadataka propisanih zakonom. Pritom se moraju uzeti u obzir uvjeti uz koje određena općina obavlja te zadatke; ipak ne smije se ulaziti u prava općina da samostalno odlučuju o načinu financiranja zadataka koji su u njihovoj nadležnosti. To znači da se sustavom utvrđivanja relevantnih rashoda ne smiju unaprijed odrediti financijski udjeli kojima će općina financirati pojedini zadatak. Takav bi sustav bio u suprotnosti s načelom financijske autonomije općina i načelom cjelovitosti proračuna (engl. *the integrity of the budget*). Međutim, to ne znači ni da se odstupanja od prosječnih troškova mogu kompenzirati povećanjem relevantnih rashoda i iznosa fiskalnog izravnanja. Stoga je jasno zašto je osobito važno utvrditi odgovarajući iznos sredstava za financiranje obveznih zadataka. Ipak, ako vlastiti prihodi općine omogućuju da se određeni zadatak financira u većem iznosu, to je, naravno, potpuno autonomno pravo općine, ako je u skladu sa zakonom.

Predložena metoda utvrđivanja relevantnih rashoda za sve općine na isti način uzima u obzir i njihova specifična obilježja (stanovništvo, površinu, duljinu općinskih cesta, stanovništvo mlađe od 15 godina i starije od 65 godina).

Prosječna vrijednost troškova, koja je osnovni podatak za utvrđivanje relevantnih rashoda određene općine, ukupnih relevantnih rashoda svih općina, ukupnog iznosa dijeljenih poreza koji pripadaju općinama i prihoda od paušalnog iznosa u određenoj općini, bit će utvrđena Zakonom o izvršenju proračuna. Prethodno će se postići dogovor s udrugom općina o prosječnoj veličini troškova. Sada navodimo promjene u odnosu prema starom zakonu:

- sve općine imaju jednak početni koeficijent 0,61,
- formula za izračun relevantnih rashoda općina promijenjena je i glasi:

$$PPi = (0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * P * Oi \quad (2)$$

Pri tome su:

PPi – ukupni relevantni rashodi općine

Ci – odnos duljine lokalnih cesta i javnih puteva po stanovniku u promatranoj općini prema duljini lokalnih cesta i javnih pločnika po stanovniku u Sloveniji

- P_i – odnos površine po stanovniku u promatranoj općini prema ukupnoj površini Slovenije po stanovniku
- M_i – odnos udjela stanovnika mlađih od 15 godina u stanovništvu promatrane općine prema prosjeku tih udjela za cijelu Sloveniju prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje iznos relevantnih rashoda općine
- S_i – odnos udjela stanovnika starijih od 65 godina u stanovništvu promatrane općine prema prosjeku tih udjela za cijelu Sloveniju prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje iznos relevantnih rashoda općine
- P – prosječna vrijednost troškova
- O_i – broj stanovnika sa stalnim boravištem u promatranoj općini prema podacima iz središnjeg registra stanovnika prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje iznos relevantnih rashoda općine.

Povećanje početnog koeficijenta C_i znači bolju usklađenost relevantnih općinskih rashoda s rashodima koje općine zaista imaju za školski prijevoz, javnu komunalnu infrastrukturu, čišćenje cesta i ostale troškove vezane za duljinu lokalnih cesta.

Prosječne vrijednosti troškova za 2007. i 2008. godinu (469,45 i 482,13 eura) definirane su zakonom iz 2007. godine. Prosječne vrijednosti troškova za 2007. i 2008. godinu utvrđene su na temelju troškova iz općinskih proračuna za zadatke i funkcije definirane zakonom u određenim područjima, prema godišnjim izvješćima za 2005. godinu.

Izračun je napravljen na temelju statističke metode kojom su uzeti u obzir rashodi definirani prvim paragrafom članka 11. novog zakona iz 2007. godine. Prosječnu vrijednost troškova za prijelazno razdoblje od 2009. do 2012. godine izračunat će Ministarstvo financija na temelju Vladina propisa koji će specificirati određene zadatke i funkcije čiji se troškovi obuhvaćaju pri računanju prosječne vrijednosti troškova. Slijedi naš prijedlog za izračun prosječne vrijednosti troškova od 2009. godine nadalje.

3.3.1.1. Prijedlog metodologije za izračunavanje prosječne vrijednosti troškova

Prijedlog se odnosi na izračunavanje prosječne vrijednosti troškova P_t za proračunsku godinu t . Izračunavanje se obavlja u lipnju godine $(t-1)$, a temelji se na izvještajima o rashodima općinskih proračuna na programskoj klasifikaciji¹² (formular P2) za godine od $(t-5)$ do $(t-2)$, odnosno za četiri godine. Prosječni troškovi po stanovniku – Str_a u svim općinama, nastali na temelju zadataka i funkcija koje općine moraju obavljati po osnovi njihovih zakonskih nadležnosti za odabranu godinu a u razdoblju od $(t-5)$ do $(t-2)$, izračunavaju se prema formuli:

$$Str_a = (\sum \sum Str_{ij}) / O \quad (3)$$

Pri tome su:

$\sum \sum Str_{ij}$ – zbroj svih općinskih troškova (i) za obavljanje zadataka i funkcija koje općine moraju obavljati u sklopu njihovih nadležnosti utvrđenih zakonom za pojedino programsko područje (j)

¹² Ministarstvo financija obrađuje podatke o rashodima općinskih proračuna koristeći se programskom klasifikacijom.

O – ukupan broj stanovnika u Sloveniji prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje prosječna vrijednost općinskih rashoda po stanovniku.

Prilagođeni prosječni općinski troškovi po stanovniku – $PStr$, vezani za obavljanje dužnosti i funkcija koje općine moraju obavljati na temelju njihovih nadležnosti utvrđenih zakonom za pojedino programsko područje, u razdoblju od $(t-5)$ do $(t-2)$ izračunavaju se ovako:

$$PStr = 1/4 \sum (d_a Str_a) \quad (4)$$

Pri tome su:

Str_a – prosječni troškovi po stanovniku za sve općine, koji nastaju zbog zadataka i funkcija što ih općine moraju obavljati u okviru njihovih nadležnosti za odabranu godinu a u razdoblju od $(t-5)$ do $(t-2)$

d_a – konverter općinskih troškova po tekućim cijenama na stalnu osnovicu u godini a za razdoblje od $(t-5)$ do $(t-2)$. Konverter ima obrnutu vrijednost od indeksa cijena za promatrano godinu, s nepromjenjivom bazom u godini $(t-2)$ ($Ict-2$). Vrijednost koeficijenta objavljuje Slovenska narodna banka.

Prosječna vrijednost troškova P_t za financijsku godinu t izračunava se prema formuli:

$$P_t = PStr * Ic_{(t-2)/t} \pm \Delta Strx_t \quad (5)$$

Pri tome su:

$PStr$ – prilagođeni prosječni općinski troškovi po stanovniku

$Ic_{(t-2)/t}$ – očekivani rast indeksa potrošačkih cijena na temelju informacija Slovenske narodne banke za godinu u kojoj će se koristiti prosječna vrijednost troškova

$\pm \Delta Strx_t$ – očekivano povećanje ili smanjenje tekućih općinskih troškova u godini t , koji su posljedica uvođenja ili ukidanja zadataka odnosno funkcija koje općine moraju obavljati u okviru svojih nadležnosti.

Očekivano povećanje ili smanjenje tekućih općinskih troškova $\pm \Delta Strx_t$, utvrđuje ministarstvo nadležno za financije, u dogovoru s predstavnicima općinskih udruženja.¹³ Ukupni relevantni rashodi svih općina u Sloveniji – SPP – izračunavaju se kao zbroj relevantnih rashoda za sve općine.

3.3.2. Paušalni iznos po stanovniku

Paušalni iznos po stanovniku izračunava se na način:

$$Gl = SPP/Oi \quad (6)$$

¹³ Dva su aktivna općinska udruženja: Zajednica slovenskih općina i Udruženje slovenskih općina.

Pri tome su:

Gl – paušalni iznos po stanovniku

SPP – zbroj relevantnih rashoda za sve općine u određenoj financijskoj godini

Oi – stanovništvo Slovenije.

Ukupan iznos prihoda od paušalnog iznosa po stanovniku za određenu općinu izračunava se ovako:

$$Gli = Oi * Gl * (0,3 + 0,7 * Iro) \quad (7)$$

Pri tome su:

Gli – općinski prihodi od paušalnog iznosa po stanovniku

Oi – broj stanovnika sa stalnim boravištem u promatranoj općini prema podacima iz središnjeg registra stanovnika prvog siječnja godine u kojoj se utvrđuje iznos relevantnih rashoda općine

Gl – paušalni iznos po stanovniku

Iro – indeks različitosti općine, koji se izračunava uz pomoć formule: PPi/Gl , pri čemu su PPi ukupni relevantni općinski rashodi.

Dio formule za izračun općinskih prihoda od paušalnog iznosa jest konstanta 0,3. Ostatak tog zbroja formule je koeficijent 0,7, koji predstavlja 70% utjecaja indeksa različitosti općine. Zbroj tih dvaju dijelova množi se brojem stanovnika sa stalnim boravištem u općini i paušalnim iznosom po stanovniku za cijelu Sloveniju.

3.4. Sufinanciranje određenih zadataka

Novi zakon propisuje i sufinanciranje određenih zadataka, projekata i investicija iz državnog proračuna putem javnog natječaja, odnosno:

- sufinanciranje određenih zadataka i projekata ako je širi javni interes definiran zakonom ili propisom donesenim na temelju zakona,
- sufinanciranje za osiguranje prava etničkih zajednica te romske zajednice,
- sufinanciranje investicija u lokalnu javnu infrastrukturu i ostalih investicija relevantnih za stanovništvo općine:
 - jedanput u godini u iznosu od 6% ukupnih relevantnih rashoda (s prijelaznim razdobljem od 5 godina) – investicije planirane u općinskom planu razvojnih programa,
 - na temelju ministarskih programa (nacionalni razvojni ciljevi) – jedanput u godini ovisno o broju usklađenih zahtjeva resornih ministarstva,
- sufinanciranje zajedničke općinske administracije i promocija povezivanja općina.

3.5. Prijelazno razdoblje

Novi zakon definira prijelazno razdoblje od pet godina, tijekom kojega će se postupno uvesti novi sustav financiranja općina. U nastavku navodimo detalje vezane za prijelazno razdoblje.

- Prosječna vrijednost troškova za 2007. i 2008. godinu (469,45 i 482,13 eura) definirana je zakonom. Tu vrijednost za godine prijelaznog razdoblja od 2009. do 2012. izračunat će Ministarstvo financija na temelju Vladina propisa koji će specificirati određene zadatke i funkcije čiji se troškovi obuhvaćaju pri izračunavanju prosječne vrijednosti troškova te odrediti metodologiju za taj izračun. Naš prijedlog metodologije za izračun prosječne vrijednosti troškova prikazan je u odjeljku 3.3.1.1.
- Paušalni iznos u prijelaznom razdoblju od 2007. do 2012. godine izračunava se umanjnjem ukupnih relevantnih rashoda svih općina za prihode od NUSZ-a, tj. za iznos kompenzacije za korištenje građevinskog zemljišta (prikupljene u cijeloj zemlji dvije godine prije), općinskih poreznih prihoda (uvećanih za inflaciju u relevantnoj godini) te za planiranu inflaciju u relevantnoj godini.

Tako će u prijelaznom razdoblju ukupni općinski prihodi od paušalnog iznosa biti umanjjeni za prihode iz tablice 4.

Tablica 4. Udio umanjenja za vlastite porezne prihode

Godina	Postotak NUSZ-a	Postotak određenih ostalih vlastitih poreznih prihoda^a
2007.	60	100
2008.	48	80
2009.	36	60
2010.	24	40
2011.	12	20
2012.	0	0

^a *Vlastiti su porezni prihodi porez na nekretnine, porez na promet nekretnina, porez na nasljedstva i darove, porezi na dobit od lutrije i igara te ostali porezi ako je tako definirano zakonom.*

Izvor: autorov izračun

Dakle, umanjenje ukupnih općinskih prihoda od paušalnog iznosa svih općina temeljit će se na podacima o prihodima od NUSZ-a i određenih ostalih vlastitih poreznih prihoda općina u cijeloj zemlji na temelju ostvarenja dvije godine prije toga, uvećano za inflaciju u relevantnom razdoblju. Nakon umanjenja ukupnih prihoda od paušalnog iznosa, izračunat će se prihodi za svaku pojedinu općinu. To znači da će čak i u prijelaznom razdoblju općine moći same odlučivati za što će trošiti u tablici 4. naveden dio prihoda od NUSZ-a i određenih ostalih vlastitih prihoda koji ostaju njima i koji se ne koriste za financiranje relevantnih rashoda.

- Usklađivanje iznosa fiskalnog izravnjanja¹⁵ za prethodnu godinu obavljat će se najkasnije u veljači tekuće godine.
- Javne kulturne institucije što su ih osnovale općine do prvog siječnja 2009. godine financirat će se iz državnog proračuna. Nakon toga će općinama biti dana mogućnost da sufinanciraju većinu navedenih institucija (kao lokalne poslove šireg znače-

¹⁵ Usklađivanje iznosa fiskalnog izravnjanja znači usklađivanje procijenjenog iznosa općinskih prihoda s ostvarenjem tih prihoda, zbog čega je potrebno korigirati iznos fiskalnog izravnjanja općinama za prethodnu godinu.

nja) uz pomoć regija, koje bi se trebale osnovati u skladu s radnim planom Vlade i Parlament.

- Sufinanciranje osoba koje pružaju pomoć u kući za fiskalne godine 2007. i 2008. (što iznosi više od 0,35% relevantnih rashoda) povezano je s obvezom države da osigura sredstva za provođenje dužnosti i funkcija koje je država prenijela na općinu. Naime, propise o pravu na osobu koja pruža pomoć u kući donosi odjel za socijalnu sigurnost u sklopu javne ovlasti za izvršenje dužnosti i funkcija koji pripadaju u nadležnost države. Materijalna prava osoba koje pružaju pomoć u kući, čije je financiranje preneseno na općine bez odgovarajućih sredstava, također su definirana zakonom i propisima. S obzirom na činjenicu da je nadležno ministarstvo postiglo dogovor s općinama i udruženjima o metodi financiranja tih prava, prijedlog zakona nadležnog ministarstva određuje i taj dogovor. Međutim, nadležno ministarstvo može delegirati odluke o pravu na osobu za socijalnu skrb samo za razdoblje od dvije godine i za te namjene prenositi sredstva općinskim vlastima. Nakon tog razdoblja sredstva za provedbu tih zadataka i funkcija sustavno će se osiguravati u okviru poslovanja budućih regija.

3.6. Procjena učinaka novog zakona iz 2007. godine

Prema novom zakonu, u 2007. godini samofinanciralo bi se 50% općina, dok bi 32% općina dobivalo sredstva fiskalnog izravnjanja manja od 5% relevantnih rashoda općine (tabl. 5). Ostale općine dobile bi fiskalno izravnjanje manje od 20% relevantnih rashoda općine. Općinski viškovi iznosili bi oko 8,7%, a iznosi fiskalnog izravnjanja manje od 1% ukupnih relevantnih rashoda općina.

Tablica 5. Procjena fiskalnog izravnjanja, viškova i broja općina koje se same financiraju u 2007. i 2008. godini (u mil. eura)

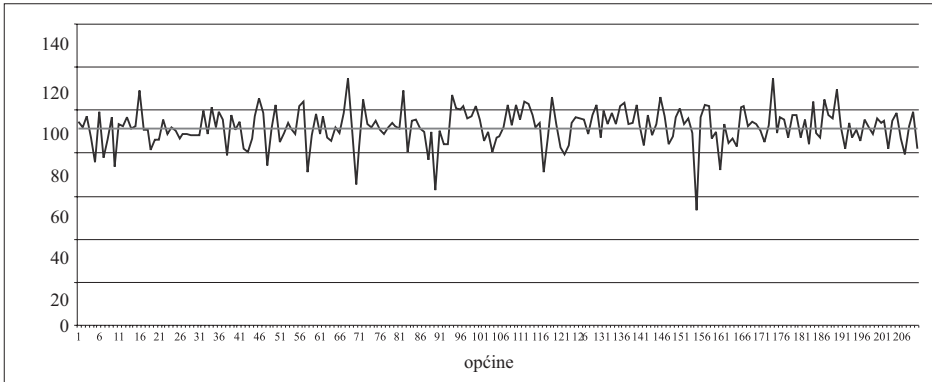
Godina	Relevantni rashodi	Fiskalno izravnjanje	Viškovi u općinama koje se same financiraju	Broj općina koje se same financiraju
2007.	936,1	9,2	81,9	106
2008.	978,7	10,1	65,6	103

Izvor: autorov izračun

Slika 4. prikazuje odnos vlastitih općinskih prihoda za 2007. godinu i njihovih relevantnih rashoda prema novom zakonu. Ravna linija predočuje relevantni rashod u različitim općinama, a zakrivljena postotni odnos prihoda i relevantnih rashoda za pojedinu općinu. U usporedbi sa starim zakonom situacija je znatno bolja (sl. 5). Više od polovice svih općina sada se sposobno samofinancirati. Općine koje i dalje primaju pomoć u obliku fiskalnog izravnjanja ipak dobivaju manje iznose. Fiskalno izravnjanje je oko 1% relevantnih rashoda općina, a u 2005. godini bilo je 22,5%. Dakle, prema novom zakonu fiskalno izravnjanje ima mnogo manju važnost.

Očita je i značajna promjena u vlastitim приходima općina, posebice stoga što su oni prema novom zakonu ravnomjernije raspoređeni po općinama. Odstupanja vlastitih pri-

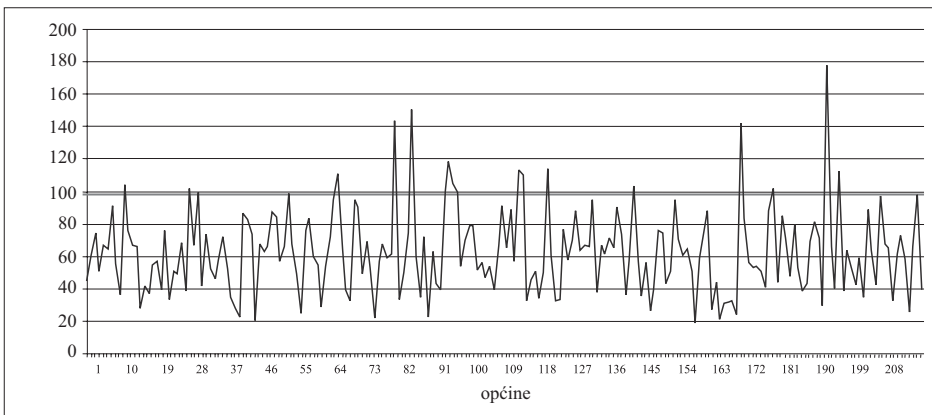
Slika 4. Procjene odnosa vlastitih prihoda općina prema njihovim relevantnim rashodima za 2007. godinu, prema novom zakonu (%)



Izvor: autorov izračun

hoda od relevantnih rashoda sada iznose $\pm 20\%$, a prema starom zakonu iznosila su oko $\pm 80\%$ (sl. 5). Ipak, neke su općine imale i veća odstupanja u 2007. godini, uglavnom veće općine s malim brojem stanovnika.

Slika 5. Procjena odnosa vlastitih općinskih prihoda i relevantnih rashoda za 2007. godinu, prema starom zakonu (%)



Izvor: autorov izračun

Prethodna slika prikazuje odnos vlastitih prihoda općina za 2007. godinu i njihovih relevantnih rashoda prema starom zakonu da je još na snazi. Ravna crta predočuje relevantne rashode različitih općina, a zakrivljena postotni odnos prihoda i relevantnih rashoda za pojedinu općinu. Sa slike 5. očito je da bi prihodi uz taj zakon u većini općina bili mnogo manji od njihovih relevantnih rashoda (usp. sa sl. 4). Ipak, neke bi općine imale i

veće vlastite prihode od relevantnih rashoda (njih 14 u 2007. godini), jer su njihovi prihodi od poreza na dohodak veći ili dovoljni za pokrivanje njihovih relevantnih rashoda.

Sa slike 5. (učinci prema starom zakonu) očito je da bi postojala i znatna odstupanja vlastitih općinskih prihoda od relevantnih rashoda. Vlastiti bi prihodi nekih općina mogli biti manji od 20% njihovih relevantnih rashoda, ali bi bilo moguće i da njihovi prihodi iznose čak 180% njihovih relevantnih rashoda.

Financijske posljedice predloženoga novog sustava financiranja općina za 2007. godinu procijenjene su na 20,2 milijuna eura dodatnih sredstava te još 11,6 milijuna eura u 2008. godini.

Smanjujući dio vlastitih prihoda općina namijenjenih financiranju relevantnih rashoda u prijelaznom razdoblju od pet godina nakon primjene novog zakona (tabl. 6), logično će se povećati dio poreza dijeljenih iz državnog proračuna, koji će pripasti općinama, a namijenjeni su financiranju relevantnih rashoda. Tako će 2007. godine vlastiti prihodi kojima se financiraju relevantni rashodi obuhvaćati 60% prihoda od NUSZ-a ili poreza na nekretnine i 100% poreza na nasljedstva i darove, poreza na klasično kockanje, poreza na prodaju nepokretne imovine i općinskih administrativnih naknada (dalje: relevantni porezni izvori). U prijelaznom razdoblju od 2007. do 2012. godine smanjivat će se dio prihoda od NUSZ-a i relevantnih poreznih izvora kojima se financiraju potrebni rashodi općina. U 2012. godini NUSZ ili porez na nekretnine i relevantni porezni izvori u potpunosti će postati prihodi općina namijenjeni njihovu razvoju i investicijama.

Općine koje će prema novom zakonu dobivati pomoć u obliku fiskalnog izravnjanja većem od 10% jesu Hodoš, Bistrica ob Sotli, Bovec, Osilnica, Jezersko, Kostel, Luče i Solčava.

Nakon isteka prijelaznog razdoblja od pet godina, od 2007. do 2012. godine, financijski viškovi i iznosi fiskalnog izravnjanja bit će gotovo jednaki i činit će oko 1,8% ukupnih relevantnih rashoda općina.

Tablica 6. Stanje nakon prijelaznog razdoblja (2012. godine)

	Općine koje se same financiraju	Fiskalno izravnjanje manje od 5% PPI	Fiskalno izravnjanje između 5 i 10% PPI	Fiskalno izravnjanje između 10 i 18% PPI
Broj općina	62	91	49	8
Postotak	(30%)	(43%)	(23%)	(4%)

Izvor: autorov izračun

Procjenjuje se da će u prijelaznom razdoblju od pet godina općine dobiti gotovo 210 milijuna eura za financiranje zadataka i funkcija utvrđenih njihovim propisima i razvojnim planovima. S tog je stajališta novi sustav financiranja općina iz 2007. godine važan korak prema većoj financijskoj autonomiji lokalnih zajednica u Sloveniji i prema primjeni Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

4. Zaključak

Novi Zakon o lokalnim financijama iz 2007. godine omogućiti će veće samofinanciranje većine slovenskih općina, smanjiti iznos fiskalnog izravnjanja, a time i ovisnost općina o pomoći iz državnog proračuna. To je uglavnom rezultat boljeg dijeljenja državnih poreza ili dodjele paušalnog iznosa po stanovniku za financiranje relevantnih rashoda te postupnog smanjenja viškova sredstava iznad relevantnih rashoda koje su imale pojedine općine. Nakon prijelaznog razdoblja od pet godina, od 2007. do 2012. godine, viškovi i iznosi fiskalnog izravnjanja bit će gotovo jednaki, te će svaki od njih činiti oko 1,8% ukupnih općinskih relevantnih rashoda.

Prosječna vrijednost troškova za 2007. i 2008. godinu utvrđena je na temelju troškova iz općinskih proračuna za zadatke i funkcije definirane zakonom u određenim područjima, prema godišnjima izvješćima za 2005. godinu. U budućnosti će se prosječna vrijednost troškova temeljiti na prosječnim troškovima aktivnosti što ih općine moraju obavljati. U tom kontekstu u ovom smo članku prikazali prijedlog izračuna prosječne vrijednosti troškova.

Osim prikazanih pozitivnih financijskih rezultata za većinu slovenskih općina primjena novog zakona donijela je i neke negativne učinke za određene općine, npr. velik negativan učinak za gradsku općinu Ljubljana i znatno manje negativne učinke za općine Šempeter-Vrtojba, Trzin i Log-Dragomer (osnovanu 2007. godine). Sve te općine (osim novoosnovane općine Log-Dragomer) u prošlosti su imale relativno velike financijske viškove s obzirom na relevantne rashode. Ipak, prema ovom novome modelu financiranja općina na temelju izračuna fiskalnog izravnjanja za 2007. godinu (interni izračuni Ministarstva financija), utvrđeno je da će sve navedene općine u svojim proračunima i dalje imati viškove s obzirom na relevantne rashode.

Osnovna prepreka u pripremi i provedbi opisane reforme uglavnom je bila različitost općina s obzirom na njihov broj stanovnika, površinu, ekonomski razvoj itd. Očita je bila i razlika između gradskih i seoskih područja.

Drugo važno ograničenje bila je potreba za održivom fiskalnom reformom i postupnim prijenosom sredstava općinama za samoupravne poslove, posebice za razvojne i investicijske aktivnosti. Stoga je u tom kontekstu prijelazno razdoblje između 2007. i 2012. godine iznimno važno.

Pojavilo se i nekoliko otvorenih pitanja vezanih za velike razlike među slovenskim općinama – broj općina, broj stanovnika itd. Na primjer, najmanja općina Hodoš ima manje od 400 stanovnika, a gradska općina Ljubljana ima gotovo 270.000 stanovnika. Nasuprot tome, suočeni smo s vrlo centraliziranom organizacijom države. Stoga je osobito važno da lokalna samouprava bude organizirana na jednoj razini te da postoji realna potreba za organiziranjem druge razine lokalne samouprave – regija. One bi omogućile kvalitetnije obavljanje aktivnosti u Sloveniji, još više vezano za EU, uz primjenu načela fiskalne decentralizacije. Daljnja fiskalna decentralizacija i organizacija regija u Sloveniji predmet su budućih istraživanja.

S engleskoga prevela Mihaela Bronić

LITERATURA

- , **2007**. *Bilten javnih financ*, 7 (3). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
- Act** on Local Finances – ZFO-1, UL 123/06). Ljubljana: Uradni list.
- Act** Ratifying the European Charter of Local Self-Government – MELLs, UL 15/96). Ljubljana: Uradni list.
- Financing** of Municipalities Act (official consolidated text) – ZFO-UPB1, UL 32/06). Ljubljana: Uradni list.
- Local** Self-Government Act (official consolidated text) – ZLS-UPB1, UL 100/05). Ljubljana: Uradni list.
- Public** Finances Act – ZJF, UL 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02-ZJU, 127/06-ZJZP, 14/07-ZSPDPO. Ljubljana: Uradni list.
- Šmidovnik, J., 1995**. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Ustav** Republike Slovenije – URS, UL 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04). Ljubljana: Uradni list.
- Zakon** o financiranju občin – ZFO, UL 80/94. Ljubljana: Uradni list.
- Zakon** o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin – ZFO-A, UL 56/98. Ljubljana: Uradni list.
- Zakon** o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin – ZFO-B, UL 90/05. Ljubljana: Uradni list.
- Žohar, F., 2002**. “Problematika financiranja lokalnih skupnosti”. *Glas občin*, (4), 32-48. Vodic: Združenje občin Slovenije.
- Žohar, F., 2002**. *Pogoji financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji*. Kolokvij o vlogi lokalnih skupnosti v procesu decentralizacije v Sloveniji in Evropski uniji. Ljubljana: Državni svet RS in Združenje občin Slovenije.

Franci Žohar

Reform of Financing of Municipalities in Slovenia

Abstract

The article presents a comparison of the Slovenian Financing of Municipalities Act, which had been in force since April 2006, and the new act, which entered into force on 1st January 2007. The main question asked is how the changed formula for calculating the appropriate expenditure and the capitation introduced affect the financing of municipalities. The primary hypothesis is that the change introduced would positively affect the share of own revenues in the appropriate expenditure of the majority of municipalities, that the influence of financial equalisation would decrease and that the financial independence of municipalities would increase. Concurrently, the extent of municipal financial surpluses that have not been regulatory treated until this change would decrease. The re-

sults, presented in this article, confirm the suggested hypothesis that was proven by past data and a simulation of the new situation.

Keywords: appropriate expenditure, financial equalisation, capitation, municipality diversity index surplus, Slovenija