UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

FINANCIRANJE IN ZADOLŽEVANJE OBČIN V SLOVENIJI

Ljubljana, marec 2012 TJAŠA SKOK

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Tjaša Skok, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Financiranje in zadolževanje občin v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Tinetom Stanovnikom.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
    - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
    - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 15.3.2012 Podpis avtorice:_____

KAZALO

UVOD **1**

1 LOKALNA SAMOUPRAVA **2**

1.1 Pojem lokalne samouprave **2**

1.2 Razvoj lokalne samouprave **3**

1.3 Sistem lokalne samouprave **5**

2 OBČINE KOT TEMELJNE LOKALNE SKUPNOSTI **6**

2.1 Ustanovitev občine **6**

2.2 Vrste občin **7**

2.2.1 Navadne občine 7

2.2.2 Mestne občine 8

2.2.3 Občine s posebnim statusom 9

2.3 Naloge občin **9**

2.4 Pristojnosti občin **12**

2.5 Odločanje v občini **13**

2.5.1 Organi občine 13

2.6 Premoženje in financiranje občin **15**

2.6.1 Decentralizacija 15

2.6.2 Razvoj sistema financiranja občin 17

2.6.3 Splošno o financiranju 18

2.6.4 Proračun občine 19

2.6.5 Viri financiranja občin 21

2.6.5.1 Lastni viri občine 22

2.6.5.2 Donacije in transferi 23

2.6.5.3 Prihodki občinskih proračunov v letih 2001 in 2010 25

2.6.5.4 Primerna poraba in finančna izravnava 27

2.6.5.5 Primerna poraba in finančna izravnava v letih 2001–2010 30

2.6.5.6 Zadolževanje 31

3 ZADOLŽEVANJE OBČIN **31**

3.1 Zadolževanje v letih 2001–2010 ..... **33**

3.1.1 Gibanje zadolževanja 33

3.1.2 Dolg občine na prebivalca 37

3.1.3 Zadolženost po regijah 38

3.2 Analiza zadolževanja na vzorcu desetih občin **41**

3.3 Problematika zadolževanja **44**

3.3.1 Občine in problem prezadolženosti 44

3.3.2 Reševanje problematike zadolževanja 47

SKLEP **49**

LITERATURA IN VIRI **51**

KAZALO TABEL

Tabela 1: Struktura prihodkov občinskih proračunov v letih 2001 in 2010 25
Tabela 2: Struktura davčnih prihodkov (v %) v letu 2010 26
Tabela 3: Struktura transfernih prihodkov občinskih proračunov v letu 2010 27
Tabela 4: Pregled finančne izravnave in primerne porabe v obdobju 2001–2010 30
Tabela 5: Zadolževanje in odplačila dolga vseh občin v obdobju 2001–2010 34
Tabela 6: Primerjava stanja dolga občin in pravnih oseb s prihodki v letih 2009 in 2010 . 35
Tabela 7: Primerjava dolga občin z bruto domačim proizvodom v letih 2009 in 2010 36
Tabela 8: Skupna zadolženost vseh občin v letu 2010 36
Tabela 9: 10 občin z najvišjim skupnim dolgom na prebivalca v letu 2010 37
Tabela 10: Stanje dolga občin v letih 2009 in 2010 po statističnih regijah 38
Tabela 11: Stanje dolga pravnih oseb v letih 2009 in 2010 po statističnih regijah 39
Tabela 12: Primerjava prihodkov občin s stanjem dolga v letu 2009 po statističnih regijah 39
Tabela 13: Primerjava prihodkov občin s stanjem dolga v letu 2010 po statističnih regijah 40
Tabela 14: Stanje dolga občin in pravnih oseb na dan 31. 12. 2010 po regijah 40
Tabela 15: Stanje dolga na dan 31. 12. 2010 (vzorec občin) 41
Tabela 16 :Zadolževanje v primerjavi s prihodki občin v letu 2010 (vzorec občin) 43
Tabela 17: Načrtovano in izvršeno zadolževanje in odplačilo dolga občin za leto 2010 44

KAZALO SLIK

Slika 1: Prihodki in odhodki občinskih proračunov v obdobju 2001–2010 21
Slika 2: Struktura nedavčnih prihodkov (v %) v letih 2001 in 2010 26
Slika 3: Razmerje med višino primerne porabe in finančne izravnave 31
Slika 4: Zadolževanje in odplačilo dolga občin kot % realiziranih prihodkov v obdobju 2001–2010 34
Slika 5: Stanje dolga občin na prebivalca v letih 2009 in 2010 42
Slika 6: Dolg občin v % proračunskih prihodkov v letu 2010 45
Slika 7: Zadolžitev občin po namenih (v %) na dan 31. 12. 2006 47

UVOD

Za magistrsko delo sem si izbrala področje financiranja občin. Ustava Republike Slovenije opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost, ki je obenem tudi edina obvezna samoupravna lokalna skupnost.

Finančna sredstva so potrebna za izvajanje tistih nalog občin, ki jih morajo opravljati po ustavi in zakonu. Občine lokalne zadeve javnega pomena financirajo iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve. V magistrskem delu se bom posvetila predvsem zadolževanju kot enemu od virov financiranja.

Namen magistrskega dela je s pomočjo domače in tuje strokovne literature preučiti delovanje lokalne samouprave in občine kot temeljne lokalne skupnosti. Prikazala bom, kako poteka financiranje občin s poudarkom na zadolževanju in raziskala gibanje zadolževanja občin v zadnjih letih. Na vzorcu desetih občin želim prikazati, kakšno je bilo načrtovano in izvršeno zadolževanje ter odplačilo dolga. S tovrstno analizo bom tudi ugotovila, ali je zadolževanje res tako kritičen problem, kot ga mnogi opisujejo.

Cilj magistrskega dela je, da predstavim problematiko zadolževanja občin v Sloveniji. Pokazati želim, da zadolženost občin v zadnjih letih narašča in da imajo nekatere občine več dolga kot znašajo njihovi letni proračunski prihodki. Poskušala bom tudi ugotoviti, ali pristojne službe uspešno uravnavajo in nadzorujejo zadolževanje občin.

Magistrsko delo bo v prvem delu vsebovalo poglobljen teoretično-analitičen pregled strokovne literature in virov s področja obravnavane teme. Ta del magistrskega dela bo analiziran s pomočjo opisne metode in metode kompilacije, s katero bom povzela spoznanja mnogih avtorjev. Drugi, empirični del magistrskega dela, ki bo prikazal gibanje zadolževanja občin v zadnjih letih, pa bo temeljil na preučevanju kvantitativnih sekundarnih podatkov. Uporaba sekundarnih podatkov je edina stvarna možnost, saj zaradi formalnih omejitev, povezanih z varovanjem podatkov, in praktičnih okoliščin neposredno opazovanje sploh ni izvedljivo. Pri preučevanju bom uporabila tabelarično in grafično prikazovanje ter komparativno metodo.

Magistrsko delo bo sestavljeno iz treh glavnih poglavij, tematika pa bo dodatno razdelana v podpoglavjih. V uvodnem poglavju bom predstavila obravnavano problematiko. Lokalno samoupravo bom podrobneje obravnavala v prvem poglavju. Sledilo bo drugo poglavje, ki bo namenjeno predstavitvi občine kot temeljne lokalne skupnosti. V pripadajočih podpoglavjih bom predstavila postopek ustanovitev občine, vrste in naloge občin, odločanje v občini ter premoženje in financiranje občin. V tretjem poglavju bom s pomočjo empiričnih podatkov prikazala, kako se je gibalo zadolževanje občin v Sloveniji v zadnjih letih in predstavila problem zadolževanja. Pri tem bom uporabila teoretična znanja iz prvih dveh poglavij. Magistrsko delo bom zaključila s sklepnimi ugotovitvami.

1 LOKALNA SAMOUPRAVA

1.1 Pojem lokalne samouprave

Obstaja več različnih opredelitev pojma lokalna samouprava. Bistvo samouprave je v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne oblasti oziroma le-tej podrejene uprave. Najbolj samoupravna je država, saj je neodvisna od kogarkoli. Vse druge družbene skupnosti v državi imajo svoje pravice do samouprave. Država jim lahko prepusti pravico, da o določenih stvareh samostojno odločajo. Javno samoupravo sestavlja sistem samoupravnih družbenih skupnosti. Le-te črpajo svojo samoupravo iz najširše družbene skupnosti. Država določa, kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti in na kakšnem območju se lahko uveljavljajo. Lokalna samouprava je oblika samostojnega reševanja in urejanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, toda neoblasten način. Za lokalno samoupravo so značilni avtonomija in samostojnost ter decentralizacija in demokratizacija, za razliko od državne uprave, kjer veljajo hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost (Vlaj, 2006, str. 15).

Grafenauer (2000, str. 31) meni, da bistvo samouprave temelji na ideji, da naj bi vsak posameznik in vsaka družbena skupina prišli do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove koristi in interese. O zadevah torej odločajo tisti, ki se jih tičejo. V najširšem smislu samouprava pomeni, da neki krog interesentov upravlja s svojimi nalogami. Najsplošnejša opredelitev pojma samouprava je, da gre za pravico samostojno odločati o lastnih zadevah. Lokalna samouprava je kot oblika upravljanja usmerjena predvsem na določeno območje in razreševanje problemov v zvezi z bivanjem in življenjem ljudi na tem območju.

Kaučič in Grad (2000, str. 322) sta mnenja, da je za lokalno skupnost značilno, da njeni prebivalci sami upravljajo z lokalnimi zadevami. Če se to dogaja na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti, govorimo o lokalni samoupravi. Zanjo je značilno, da omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. Prebivalci lokalne skupnosti lahko v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami. Tak položaj je lokalni samoupravi podeljen oziroma priznan s strani države, praviloma z zakonom.

Za lokalno samoupravo je značilno, da vsebuje teritorialni (lokalno skupnost), funkcionalni (delovno področje), organizacijski (opravljanje nalog), materialno-finančni (lastna materialna in finančna sredstva) in pravni element (lastnost pravne osebe). Zelo pomembna pri vsem tem pa je tudi lokalna zavest, ki se kaže v občutku pripadnosti in tudi v možnosti javne uveljavitve. Delovanje v lokalni samoupravi temelji predvsem na prostovoljnem

delovanju brez pričakovanja neposrednih materialnih koristi (Kaučič & Grad, 2000, str. 322).

Izhodišče, da se lokalna samouprava sploh oblikuje, so lokalne skupnosti. Lokalna skupnost je naravna skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenim s skupnim bivanjem na tem območju. Bistveni elementi lokalne skupnosti so določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo. So več ali manj samostojne in sklenjene enote, ki so nujno navezane na določeno ožje območje. Lokalna skupnost ima določene teritorialne meje in središče. Je dolgotrajna in multifunkcionalna (Vlaj, 2006, str. 17).

Grafenauer (2000, str. 39) navaja naslednje elemente, ki pripomorejo k razpoznavnosti lokalne skupnosti:

- teritorij, na katerem obstaja neka samoupravna lokalna skupnost, je določen oziroma opredeljen;
- zakonodaja predpisuje pravice in obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti;
- prebivalci lokalne skupnosti na lokalnih volitvah dejansko izbirajo organe te skupnosti, ki nato skrbijo za izvajanje njenih nalog in pristojnosti;
- samoupravna lokalna skupnost je pravni subjekt z možnostjo samostojnega nastopanja v pravnem prometu;
- skupnosti imajo pravico sprejemati svoje predpise in odločitve;
- zagotavljanje vsaj minimalnih materialnih temeljev delovanja.

Kaučič in Grad (2000, str. 321) ugotavljata, da v lokalni skupnosti ljudje zadovoljujejo svoje potrebe, ki so povezane z življenjem v taki skupnosti in jih je mogoče reševati le na skupen način. Te potrebe se po svoji naravi razlikujejo od potreb, ki se zadovoljujejo na ravni celotne države. Lokalne potrebe so predvsem potrebe po socialnem varstvu, komunalni opremljenosti in podobno.

Lokalne skupnosti so lahko ožje ali širše. Lahko so deli širših lokalnih skupnosti. Ožje lokalne skupnosti so navadno občine, širše pa različno od države do države, kot na primer okraji, pokrajine, regije in podobno (Kaučič & Grad, 2000, str. 322).

1.2 Razvoj lokalne samouprave

Občina je v Evropi najprej nastala v srednjeveških mestih. Njen nastanek sega v 12. stoletje. Takrat so mesta dobivala mestne pravice. Občine so se v skladu s svojo naravno vlogo prilagajale razvoju in rasti naselij (Vlaj, 2001, str. 35).

Na slovenskem ozemlju so bile prve oblike samouprave že v srednjem veku, najprej v mestih. Komunalna samouprava srednjeveških mest je bila podobna samoupravi bližnjih italijanskih in nemških mest. Mesta so imela v statutih zapisane mestne pravice. V 19. stoletju so na območju Slovenije delovale vaške in mestne občine, okraji in kresije. Občine so skrbele predvsem za občinsko premoženje in finance ter javno varnost (na področju zdravja, čistoče ulic, obrambe pred požari, vzdrževanje občinskih zgradb, lokalnih poti, mostov). Leta 1848 je bil sprejet začasni zakon o občinah, ki je občinam dal samoupravo. Okvirni državni zakon o občinah iz leta 1862 je bil podlaga za deželne zakone o občinah (Vlaj, 2001, str. 36).

Vidovdanska ustava iz leta 1921 je predvidevala občine, okraje in oblasti kot tri ravni lokalne samouprave. Oktroirana ustava iz leta 1931 pozna kot lokalne skupnosti banovine in občine. Zakon o občinah iz leta 1933 je določal, da mora imeti občina najmanj 3000 prebivalcev (Vlaj, 2001, str. 35).

Po drugi svetovni vojni je bila uvedena enotna vertikalna organizacija državne oblasti. Na lokalni ravni se je kazala v večnivojski organiziranosti v obliki ljudskih odborov. Po letu 1952 se je začel drugačen razvoj. Najprej je bila vzpostavljena dvonivojska lokalna samouprava z občino in okrajem. Leta 1955 je bil vzpostavljen komunalni sistem. Okraji so bili kmalu odpravljeni, osrednjo vlogo pa je dobila občina kot komuna. Občina naj bi bila temeljna družbenoekonomska celica na določenem območju, obenem pa tudi temeljna enota državne oblasti, saj ji je naloženo izvajanje večine državnih predpisov. To je privedlo do tega, da so bile občine premajhne za izvajanje vseh svojih nalog, zato so postajale čedalje večje. Zaradi preobremenjenosti z izvajanjem državnih nalog so občine zanemarjale naloge lokalne samouprave. Delovala je pretežno v skladu z lokalnimi interesi, pri tem pa se je dokaj uspešno izmikala nadzorstvu državne oblasti (Kaučič & Grad, 2000, str. 326).

Končni rezultat je bil, da so občine postale prevelike za opravljanje običajnih občinskih nalog in obenem premajhne, da bi lahko opravljale funkcije druge stopnje lokalne samouprave. Zaradi tega so znotraj občin pričele nastajati krajevne skupnosti, manjše teritorialne enote, ki so se ukvarjale z lokalnimi potrebami (Kaučič & Grad, 2000, str. 327).

Po ustavi iz leta 1974 je bila občina opredeljena kot samoupravna in temeljna družbenopolitična skupnost. Temeljila naj bi na samoupravljanju in oblasti delavskega razreda. V njej občani ustvarjajo in zagotavljajo pogoje za svoje življenje in delo, usmerjajo družbeni razvoj, uresničujejo svoje interese, zadovoljujejo skupne potrebe in opravljajo funkcije oblasti. Občina svoje naloge uresničuje s samoupravnimi sporazumi in družbenimi dogovori. Pri uresničevanju svojih skupnih interesov, pravic in dolžnosti v občini odločajo delovni ljudje in občani (Vlaj, 2001, str. 42).

Z ustavo, ki je bila sprejeta 1991, je bil uveden nov sistem lokalne samouprave, ki naj bi po prvotni zamisli sledil vzorcem sodobne evropske občine, vendar se je na številnih mestih od tega močno oddaljil. To je kasneje povzročalo vrsto težav pri sprejemanju lokalne zakonodaje in pri vzpostavitvi novega sistema lokalne samouprave v Sloveniji (Kaučič & Grad, 2000, str. 327).

Šlo naj bi za občino kot temeljno enoto lokalne samouprave, v kateri rešujejo ljudje javne zadeve lokalnega pomena, ki so izraz njihovih najbolj neposrednih interesov v naseljih, kjer živijo. Nove občine naj bi bile v primerjavi s komunami majhne občine, ki obsegajo zgolj posamezna naselja oziroma več naselij, ki so povezana s skupnimi problemi lokalnega pomena (Vlaj, 2001, str. 39).

Vlaj (2001, str. 47) meni, da je v nekdanji občini prevladovala njena oblastna narava, kar jo je oddaljevalo od občanov ter jo spreminjalo zgolj v neko obliko državne decentralizacije, kar je bil pomemben odmik od zamisli komunalnega sistema. Občina kot komuna ni bila naravnana na opravljanje lokalnih zadev in zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva. Zato je bila potrebna reforma komunalnega sistema v smeri občine kot lokalne skupnosti s pristojnostmi, ki se nanašajo predvsem na lokalne zadeve javnega pomena. Osnutek Ustave Republike Slovenije iz leta 1991 je zagotavljal lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji in opredeljeval občino. Občino kot naravno skupnost ustvarjajo potrebe, ki jih je treba reševati skupno, predvsem zaradi skupnega življenja prebivalcev na določenem območju. Z lokalno samoupravo naj bi bil znova uveden tradicionalni tip občine kot temeljne socialne in po naravi zasnovane skupnosti prebivalcev na določenem ozemlju.

1.3 Sistem lokalne samouprave

Ustavne določbe določajo temeljna izhodišča za nadaljnje zakonsko urejanje lokalne samouprave. Ustava na več mestih narekuje zakonsko ureditev, zato je bilo sprejetih več zakonov, ki so pripomogli k dosledni izvedbi reforme lokalne samouprave. Temeljni zakonski akti s področja urejanja lokalne samouprave so Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o financiranju občin, Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij, Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 26).

Za sistem lokalne samouprave v Sloveniji je značilno, da je po ustavi obvezna samo enonivojska lokalna samouprava (občine). Drugi nivo, torej širša lokalna skupnost, ki se lahko ustanovi tudi kot pokrajina, je neobvezen in v celoti odvisen od želje občin. Pokrajine po določbi zakona urejajo in opravljajo lokalne zadeve širšega pomena. Te presegajo zmogljivosti občin. V naši ureditvi država ne more prenašati nobenih svojih nalog na lokalno skupnost brez njenega soglasja. Za večino sodobnih evropskih ureditev je

značilno, da država zaradi racionalnosti in ekonomičnosti upravljanja prenaša na občine čedalje več svojih pristojnosti (Kaučič & Grad, 2000, str. 328).

Vlaj (2001, str. 130) meni, da obseg lokalne samouprave določajo njene naloge oziroma izvirne pristojnosti. Pri nalogah lokalne samouprave se pojavlja vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Večja ali manjša stopnja lokalne samouprave je odvisna od ustrezne ureditve tega vprašanja, kajti njene izvirne naloge opredeljujejo njeno vsebino. Razmejitev nalog med državo in lokalno skupnostjo je odvisna od merila ali se neka izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce določenega območja ali pa gre za splošne javne koristi. To je vrednostno merilo, ki ga upošteva država v zakonodajnem procesu. Grafenauer (2000, str. 55) je mnenja, da se praviloma v sodobnih državah poleg občin oblikujejo tudi samoupravne lokalne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju in opravljajo naloge, ki presegajo zmogljivosti občin.

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 94/2007-UPB2, v nadaljevanju ZLS) v 1. členu določa, da je v Sloveniji občina temeljna samoupravna lokalna skupnost.

2 OBČINE KOT TEMELJNE LOKALNE SKUPNOSTI

Ustava Republike Slovenije opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost, ki je obenem tudi edina obvezna samoupravna lokalna skupnost. Zakon o lokalni samoupravi pa opredeljuje občino kot temeljno lokalno skupnost. Območje občine lahko obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi interesi in potrebami prebivalcev (Kaučič & Grad, 2000, str. 330).

Kaučič in Grad (2000, str. 330) menita, da naj bi občina ustrezno zadovoljevala potrebe svojih prebivalcev in izpolnjevala druge naloge, ki so ji dodeljene z zakonom. Občina se mora zato oblikovati na območju, na katerem lahko izpolnjuje svoje naloge.

2.1 Ustanovitev občine

Po Ustavi Republike Slovenije določi območje občin državni zbor po predhodno izvedenem referendumu, s katerim se ugotovi volja ljudi. To je poizvedbeni referendum, ki daje državnemu zboru informacijo, kakšne občine v ozemeljskem smislu hočejo prebivalci Republike Slovenije. Če so si referendumske odločitve v nasprotju, lahko državni zbor odloči tudi drugače (Vlaj, 2001, str. 155).

Postopek o ustanovitvi občin sestavljajo tri faze. Prva faza je predhodni postopek, v katerem se obravnavajo predloženi predlogi za začetek postopka. Na podlagi razlogov, ki utemeljujejo nastanek nove občine, se ugotovijo pogoji za ustanovitev občin. V pozitivnih

primerih državni zbor izvede referendum. Druga faza je zakonodajni postopek, ko se sprejme Zakon o ustanovitvi občine. Začne se lahko takoj po izvedenem referendumu. Občina se lahko ustanovi, če se za to odloči večina volivcev, ki so glasovali. Postopek konstituiranja novoustanovljene občine pa je tretja faza postopka ustanovitve občine. V tej fazi se izvolijo organi občine, sprejme se statut in drugi akti, potrebni za delovanje občine (Pinterič, Belak & Benda, 2008, str. 32).

2.2 Vrste občin

Grafenauer (2000, str. 90) ugotavlja, da sam izraz »občina« v svojem etimološkem pomenu pomeni nekaj splošnega, občega (skupne potrebe in interesi prebivalcev, ki živijo v enem ali več naseljih), kar povezuje njene prebivalce.

Občine se med seboj razlikujejo po številu prebivalcev, površini in številu naselij. Naselja v določeni občini naj bi bila med seboj povezana s skupnimi interesi in potrebami, vendar v občini vedno prevladuje največje naselje. Po tem naselju se navadno občina tudi imenuje in ima navadno večji privilegij (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 28).

ZLS predvideva tri vrste občin:

- navadne;
- mestne;
- občine s posebnim statusom.

2.2.1 Navadne občine

Vlaj (2001, str. 140) meni, da je navadna občina kot temeljna socialna in po naravi zasnovana skupnost prebivalcev na določenem območju. Občina mora ustrezati lokalni skupnosti kot samoupravni lokalni skupnosti, za katero so značilni skupni interesi in potrebe občanov.

V 13. a členu ZLS je zapisano, da naj bi občina štela najmanj 5.000 prebivalcev. Občina ima lahko ob ustanovitvi manj kot 5.000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin ali pa zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov.

ZLS določa, da je občina na svojem področju sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- popolna osnovna šola;
- primarno zdravstveno varstvo občanov;
- komunalna opremljenost;

- poštne storitve;
- knjižnica;
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

V Sloveniji imamo 199 navadnih občin.

2.2.2 Mestne občine

Mestna občina je ustavna kategorija, saj je Ustava Republike Slovenije uvedla mestno občino kot posebno vrsto občine. Opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Primer takih nalog so naloge na področju prostorskega in urbanističnega urejanja, stanovanjske gradnje in družbenih dejavnosti (Vlaj, 2001, str. 141).

ZLS v 16. členu določa, da se mestna občina ustanovi na območju mesta zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in načrtovanja razvoja. Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enotni prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva.

Potrebno je opozoriti na razliko med mestom in mestno občino. ZLS določa pravno definicijo mesta in pogoje za pridobitev statusa mesta. Državni zbor lahko dodeli takšen status urbanim naseljem, ki se po velikosti, prebivalstveni gostoti, ekonomski strukturi, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikujejo od drugih naselij. Imeti morajo več kot 3.000 prebivalcev, živečih na strjenem področju (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 28).

Za oblikovanje mestnih občin veljajo strožji pogoji. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih. Mora biti tudi geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja (Vlaj, 2001, str. 142).

Mestna občina naj bi poleg storitev, ki jih mora izpolnjevati navadna občina, zagotavljati še pogoje, da ima bolnišnico, omrežje javnih služb, kulturne dejavnosti, poklicne in srednje šole ter oddelke fakultet in športno-rekreacijske objekte. Vendar pa je ustanavljanje pokrajin te kriterije iz 16. a člena ZLS črtalo ter jih preneslo na raven pokrajin (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 29).

Danes ima Slovenija 11 mestnih občin (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje). Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju MOL) kot glavnemu mestu Republike Slovenije pripada poseben status tudi med mestnimi občinami. Iz tega izhaja vrsta posebnih dodatnih ugodnosti in

dolžnosti. Država zagotavlja dodatna finančna sredstva, ki jih MOL potrebuje za opravljanje nalog glavnega mesta (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 29).

2.2.3 Občine s posebnim statusom

26. člen ZLS določa, da kadar je izražen poseben interes države za ohranitev poselitve in razvoja posameznih območij, lahko državni zbor občinam na teh območjih podeli poseben status.

Kaučič in Grad (2000, str. 334) menita, da gre za občine, glede katerih je izražen poseben interes države zaradi ohranitve poselitve in razvoja posameznih območij in ki lahko opravljajo tudi posebne naloge, določene z zakonom.

Takšne občine se nahajajo na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih območjih. Zaradi regionalnega razvoja se spodbuja povezovanje ozemeljsko sklenjenih območij s posebnimi razvojnimi problemi, določenih po krajevnih skupnostih. V le-teh so potrebna vlaganja za izboljšanje njihove razvojne osnove. Območja s posebnimi razvojnimi problemi so razvojno šibka ter nestabilna in obmejna območja. Taka območja določi vlada z uredbo (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 29).

Občin s posebnim statusom v Sloveniji še nimamo.

2.3 Naloge občin

Ustava Republike Slovenije v prvem odstavku 140. člena določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. ZLS določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki se določijo s splošnim aktom občine ali z zakonom. Z zakonom je tukaj mišljen tako ZLS kot tudi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (področna zakonodaja) (Kaučič & Grad, 2000, str. 330).

Vlaj (2001, str. 160) meni, da se tradicionalna vloga oziroma naloge občine nanašajo na urejanje komunalnega gospodarstva, družbeno življenje (osnovne šole, vrtci, zdravstveno varstvo, socialno skrbstvo), javni red in mir, prostorsko načrtovanje, skrb za lokalno infrastrukturo, opravljanje nadzora nad lokalnimi razmerami ter gospodarjenje z občinskim premoženjem. Komunalne zadeve se nanašajo samo na prebivalce določenega območja.

Razlikujemo med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi občine. V okvir izvirnih pristojnosti sodijo naloge, ki predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave in lokalne

zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Občina opravlja izvirne naloge samostojno, prenesene naloge pa za državo. Predhodno soglasje občine za izvajanje prenesenih nalog pomeni, da je občina državnemu zboru vložila pobudo za opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti. Na podlagi obstoječe zakonodaje mora država sočasno tudi zagotoviti ustrezna sredstva za izvajanje prenesenih nalog. Razlog za prenos nalog iz centralne na lokalno upravo je v bolj racionalnem in učinkovitem izvajanju le-teh nalog na lokalni ravni (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 34).

Vlaj (2001, str. 160) navaja, da gre pri prenesenih nalogah za:

- lokalne zadeve javnega pomena, ki so v različnih občinah različne;
- lokalne zadeve javnega pomena, ki jih bo področna zakonodaja naložila občinam;
- prenesena področja dejavnosti (naloge, ki so državne in jih država zaenkrat v soglasju z občino skupaj s sredstvi prenese nanjo). Država pri tem poostreno nadzira primernost in strokovnost opravljenega dela.

Vlaj (2001, str. 161) razvršča naloge, ki jih občina ureja samostojno, v naslednje skupine:

a) na področju normativnega urejanja:

- sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte;
- sprejema občinski proračun;
- sprejema prostorske načrte;
- sprejema načrt razvoja občine in zaključni račun;
- predpisuje lokalne načrte;
- ureja upravljanje energetskih in vodovodnih komunalnih objektov;
- ureja javne ceste in poti, rekreacijske ter druge javne površine;
- ureja javni red v občini;
- ureja delovanje občinske uprave;
- ureja občinske javne službe;
- ureja način in pogoje upravljanja premoženja občine;
- določa prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in denarne kazni;
- sestavlja premoženjsko bilanco;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

b) na področju upravljanja:

- upravlja občinsko premoženje;
- vodi javna in druga podjetja;
- upravlja lokalne javne službe;
- upravlja občinske javne površine in drugo javno dobro;
- upravlja lokalne javne ceste in javne poti.

c) s svojimi sredstvi:

- gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti;
- pospešuje kulturno, vzgojno, društveno in knjižnično dejavnost;

- gradi komunalne objekte in naprave;
- gradi stanovanja za socialno ogrožene;
- zagotavlja delovanje javnih služb;
- zagotavlja delovanje občinskega sveta, župana, nadzornega odbora, občinske uprave.

d) s svojimi ukrepi:

- spodbuja gospodarski razvoj občine;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- skrbi za varstvo zraka, vodnih virov, tal, varstvo pred hrupom ter za urejeno zbiranje odpadkov.

e) zagotavlja:

- pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah;
- nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami.

f) sklepa:

- pogodbe o pridobivanju in o odtujitvi premičnin in nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra in o drugih razmerjih, v katere stopa občina.

Posebna naloga občine pa je, da ima, pridobiva in razpolaga z različnimi vrstami premoženja. S tem ustvarja sredstva za delovanje in razvoj občine. Pomembna naloga občine pa je tudi odločanje s posamičnimi akti o upravnih stvareh iz svoje izvirne pristojnosti ali pa iz prenesene državne pristojnosti (Vlaj, 2001, str. 162).

Kaučič in Grad (2000, str. 333) pojasnjujeta, da mestna občina poleg že navedenih nalog občin opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Te naloge so:

- ureja javni primestni promet;
- ureja obratovalni čas gostinskih lokalov na svojem območju;
- izvaja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov na svojem območju;
- izvaja naloge geodetske službe;
- zagotavlja javno zdravstveno službo na sekundarni ravni na svojem območju;
- zagotavlja javno mrežo gimnazij, srednjih, poklicnih in višjih šol na svojem območju.

Na območju občine se lahko ustanovijo ožji deli občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti). V 19. b členu ZLS je zapisano, da ožji del občine, ki ima svet, opravlja naloge, ki se pretežno nanašajo na njene prebivalce in ki so mu prenesene v izvajanje s statutom občine. Statut občine lahko prenese v izvajanje ožjemu delu občine zlasti naloge, ki se nanašajo na:

- lokalne javne službe;
- vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin;
- upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva;
- pospeševanje kulturnih in drugih društvenih dejavnosti.

2.4 Pristojnosti občin

Področna zakonodaja je najpomembnejši vir za določanje pristojnosti lokalnih skupnosti. ZLS praviloma ne našteva posameznih nalog in odgovornosti. Razmejevanje pristojnosti med državo in občinami se pojavlja predvsem v zakonih na posameznih področjih javnih zadev (Vlaj, 2001, str. 162).

Katalog pristojnosti občin omogoča pregled pristojnosti in nalog občine po posameznih predpisih Državnega zbora, Vlade Republike Slovenije in ministrstev. Pristojnosti organov občin so podane posebej za občinski svet, župana, občinsko upravo in druge organe v občini. Vsi predpisi, ki določajo naloge in pristojnosti občin, so razdeljeni v sedem osnovnih poglavij, v okviru teh pa na podpoglavja.

Vlaj (2006, str. 161) navaja naslednjih sedem vsebinskih sklopov:

- ustavno pravo (lokalna samouprava, ustavni in politični akti, človekove pravice in temeljne svoboščine, vlada in uprava, državna ureditev, ustavnost in zakonitost);
- javne finance (javni prihodki in odhodki);
- varstvo okolja (splošni predpisi, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, varstvo pred požarom, urejanje prostora, gospodarske javne službe);
- negospodarske dejavnosti (skupni predpisi, vzgoja in izobraževanje, vrtci, osnovna šola, raziskovalna dejavnost, kultura in umetnost, zdravstvo, telesna kultura, obveščanje in javno obveščanje);
- gospodarske dejavnosti (kmetijstvo, promet in zveze, gostinstvo, obrt in turizem);
- gospodarsko in civilno pravo (stvarno, civilno, stanovanjsko pravo);
- delovno pravo in socialna varnost (delovno pravo, socialno varstvo, žrtve vojne).

Pristojnosti občin pa so razdeljene na:

- pristojnosti občinskega sveta;
- pristojnosti župana;
- naloge in upravne pristojnosti občinske uprave;
- pristojnosti in naloge drugih organov v občini, ki jih določajo posamezni zakoni (odbor za varstvo interesov uporabnikov, štab civilne zaščite).

Vlaj (2001, str. 163) je mnenja, da imajo občine največ pristojnosti na področju varstva okolja in gospodarskih javnih služb. Gospodarske javne službe zajemajo preskrbo z vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, vzdrževanje cest, javnih poti, zelenih površin, odstranjevanje komunalnih odpadkov, javno snago in čiščenje javnih površin in pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav. To področje dejavnosti naj bi pomenilo več kot 60 odstotkov dejavnosti lokalnih oblasti.

2.5 Odločanje v občini

Vlaj (2006, str. 177) navaja, da je občina demokratična institucija, v kateri morajo imeti prebivalci možnost neposrednega vpliva na sprejemanje odločitev v organih občine. To je doseženo na dva načina:

- z neposrednimi volitvami organov občine;
- z referendumi, zbori občanov, državljanskimi pobudami, odbori.

V demokratičnih družbah je v zakonodaji in statutih občin določeno, da se mora občinski svet pred sprejemom odločitve posvetovati z organi nižjih delov občine. Mnoge države pa predvidevajo, da se na ožje enote prenese tudi del občinskih nalog (na področju komunale, urejanja prostora, ekološke problematike). Te naloge občina prenese na ožje dele hkrati s sredstvi (Vlaj, 2006, str. 177).

2.5.1 Organi občine

ZLS v 28. členu določa, da so organi občine župan, občinski svet in nadzorni odbor. Župan in občinski svet sta neposredno izvoljena, člane nadzornega sveta pa imenuje in razrešuje občinski svet.

Župana poznajo skoraj v vseh državah z uveljavljeno lokalno samoupravo. Ob predstavniškem telesu, ki je nosilec strateškega odločanja v občini, je župan tisti, ki skrbi za uresničevanje sprejetih odločitev. Pri tem mu pomaga občinska uprava. Mandat županov traja od 4 do 6 let. Običajno se ujema z mandatom članov občinskega sveta. V skladu z našo zakonodajo volijo župana volivci s stalnim prebivališčem v občini na podlagi splošne volilne pravice na svobodnih volitvah s tajnim glasovanjem (Juvan Gotovac, 2000, str. 8; Vlaj, 2006, str. 177).

Vlaj (2006, str. 181) opredeljuje funkcije župana:

- predstavniška funkcija (predstavlja občino in občinski svet);
- predlagalna funkcija (predlaga občinski proračun in zaključna računa proračuna);
- izvršilna funkcija;
- predstojniška funkcija (je predstojnik občinske uprave in odloča o sporih med organi občinske uprave);
- sklicuje in vodi seje občinskega sveta;
- je varuh zakonitosti v občini;
- odloča v upravnih postopkih;
- je član koordinacijskega sosveta pri načelniku upravne enote;
- ima določene naloge v izrednih razmerah;
- opravlja naloge po področnih zakonih.

33. a člen ZLS določa, da ima občina vsaj enega podžupana, ki ga med člani občinskega sveta imenuje župan in ga po potrebi razreši. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu in opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti. Lahko tudi nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti oziroma zadržanosti. Če ima občina več podžupanov, ga nadomešča tisti podžupan, ki ga določi župan. Če ga župan ne določi, ga nadomešča najstarejši podžupan.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Šteje od 7 do 45 članov, njihovo število pa je določeno v statutu občine. Ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Lahko pa ustanovi tudi druga delovna (komisije) in posvetovalna telesa (krajevni, vaški ali četrtni odbori) (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 40).

Vlaj (2006, str. 181) pojasnjuje, da občinski svet:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge programe razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- imenuje in razrešuje člane komisij in odborov občinskega sveta;
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- odloča o pridobivanju in razpolaganju z občinskim premoženjem;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine.

V 32. členu ZLS je zapisano, da je nadzorni odbor najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor:

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine;
- nadzoruje namembnost in premišljenost porabe proračunskih sredstev;
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem ter ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

Člane nadzornega odbora, ki ne smejo biti člani občinskega sveta, občinski uradniki ali drugi javni uslužbenci, imenuje občinski svet. Člani nadzornega odbora opravljajo naloge nepoklicno, članstvo jim preneha z dnem razrešitve oziroma dnem poteka mandatne dobe članov sveta. Če nadzorni odbor ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine, mora o kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 40).

2.6 Premoženje in financiranje občin

2.6.1 Decentralizacija

Med temeljnimi načeli Evropske listine lokalne samouprave je načelo subsidiarnosti. To načelo določa decentralizacijo javnih pristojnosti na najnižjo raven, najbližje uporabnikom. Osnovna ideja tega načela je, da se lahko politična oblast vmešava le takrat, ko družba in njeni konstruktivni deli niso sposobni zadovoljiti različnih potreb. Načelo subsidiarnosti torej teži k dajanju prednosti nižjim ravnem pred višjimi ravnmi oblasti. Višja oblast, predvsem državna, se lahko vmešava samo v obsegu, v katerem je nižja oblast pokazala ali dokazala svojo nezmožnost. Načelo subsidiarnosti je tako najprej načelo omejitve oblasti, ki pa nima normativne narave. Drugi pomen načela pa obuja idejo pomoči nižjim ravnem oblasti (Brezovnik, 2003, str. 15; Kukovič, 2009, str. 139).

Brezovnik in Oplotnik (2003, str. 16, 121) opredeljujeta decentralizacijo kot sistem razmerij med centralnimi in lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, ki pa se določa z ustavo in zakoni. Naloga države naj bi bila skrb za makroekonomsko stabilizacijo, nacionalno varnost in prerazdeljevanje dohodka, medtem ko nižji nivoji države prevzemajo tiste naloge, ki jih država zaradi svoje narave ne zmore dovolj učinkovito opravljati.

Ustrezni finančni viri občin so bistvena finančno-materialna sestavina lokalne samouprave. Sistem financiranja, ki naj občinam zagotavlja sorazmernost finančnih virov glede na podeljene pristojnosti, predstavlja eno od petih komponent lokalne samouprave. Komponente zagotavljajo pravno zaščito pravic in avtonomnosti delovanja občin. Države urejajo opredelitev sistema financiranja nižjih ravni oblasti s pristopi fiskalne decentralizacije. Ta opredeljuje ustrezne vire financiranja nižjih ravni oblasti in ustrezna pravila pri uporabi dodeljenih virov (Milunovič, 2009, str. 174).

Milunovič (2009, str. 174) je mnenja, da decentralizacija sloni na predpostavki, da sta učinkovito politično odločanje in učinkovita preskrba javnih dobrin dosežena takrat, ko zagotavlja tak nivo oblasti, ki je ljudem najbližje. Lokalna oblast bolje pozna probleme lokalnega okolja, zato ima s tem možnost za učinkovitejše reševanje le-teh. Fiskalna decentralizacija povečuje transparentnost javne porabe in omogoča boljše prilagajanje razpoložljivih virov preferencam lokalnega prebivalstva. Uvaja tudi konkurenco med lokalnimi enotami in s tem izboljšuje učinkovitost delovanja javnega sektorja.

Osnovni namen fiskalne decentralizacije je doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, merjenih z gospodarsko rastjo in s socialno enakostjo, ter učinkovitejše zagotavljanje

lokalnih javnih dobrin, kot pa če bi jih zagotavljala centralna oblast. Za doseganje učinka fiskalne decentralizacije je bistveno, da so decentralizirane enote finančno avtonomne. Pomembno pa je tudi, da samostojno odločajo o pridobivanju in porabi finančnih virov za svoje delovanje. Imeti morajo zagotovljen zadosten obseg pretežno lastnih virov, da lahko z njimi pokrivajo stroške za izvajanje svojih zakonskih pristojnosti ter možnost odločanja o njihovi porabi (Milunovič, 2008, str. 175).

Bajo in Alibegović (2008, str. 37) naštevata naslednje prednosti decentralizacije:

- uspešno prenašanje večje odgovornosti v procesu načrtovanja razvoja in upravljanja razvoja na lokalni ravni;
- ukinjanje različnih postopkov odločanja;
- učinkovitejše reševanje lokalnih problemov zaradi bližine administracije in lokalnega prebivalstva;
- večja udeležba različnih političnih, regijskih in družbenih skupin v procesu odločanja o razvoju;
- povečanje administrativne sposobnosti lokalne in regionalne oblasti in zasebnih institucij v regijah;
- razbremenitev državne administracije zaradi prenosa na lokalno administracijo;
- učinkovita koordinacija aktivnosti različnih državnih ministrstev in agencij ter vključevanje v proces lokalnega razvoja in njihovo boljše povezovanje z lokalnimi ravnmi oblasti in z nevladnim sektorjem;
- zagotavljanje institucionalnega sodelovanja prebivalstva v razvojnem načrtovanju in upravljanju ter zagotavljanje izmenjave informacij o lokalnih potrebah;
- fleksibilna, inovativna in kreativna administracija;
- učinkovita distribucija javnih dobrin in storitev znotraj lokalnega področja, boljše povezovanje izoliranih lokalnih področij v celoto, učinkovitejši nadzor in ocenjevanje izvršenih razvojnih projektov.

Bajo in Alibegović (2008, str. 37) opredeljujeta tudi pomanjkljivosti fiskalne decentralizacije:

- višja stopnja korupcije na lokalni ravni;
- nižja kakovost lokalne administracije;
- neučinkovitost zaradi zunanjih vplivov;
- odsotnost ekonomije obsega v zagotavljanju javnih dobrin;
- neučinkoviti lokalni davčni sistem;
- odsotnost ekonomije obsega pri zbiranju davkov in neprimerna stopnja pravic.

Milunovič (2009, str. 193) je mnenja, da se negativni učinki decentralizacije kažejo v ekonomski neučinkovitosti kot tudi v družbeni neenakosti položaja posameznikov med jurisdikcijami.

Milunovič (2009, str. 193) pravi, da je potrebno vzporedno s prenosom virov in pristojnosti na lokalno raven dograjevati tudi mehanizme nadzora nad zakonitostjo in učinkovitostjo javne porabe lokalnih skupnosti. To se odraža v dograjevanju celotnega sistema javnofinančnega prava in proračunske discipline. Bajo in Alibegović (2008, str. 41) sta mnenja, da je decentralizacija javnih funkcij v konkretni državi odvisna od njene zgodovine in institucionalnih sil, ki vplivajo na utrjevanje splošnih vrednot in na proces odločanja. Prednosti decentralizacije postanejo vprašljive, če ne obstajajo politična volja, znanje in možnost, da se pozitivne značilnosti decentralizacije uporabljajo v praksi.

2.6.2 Razvoj sistema financiranja občin

Zasnova sistema financiranja občin v Sloveniji sledi mednarodnim usmeritvam. Osnove financiranja so podane z Ustavo Republike Slovenije in z Zakonom o lokalni samoupravi. Ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa je država zavezana zagotoviti dodatna sredstva (Kaučič & Grad, 2000, str. 340).

Ko so nastale nove občine, je financiranje urejal Zakon o financiranju občin, ki je bil sprejet leta 1994. V tem zakonu je bil sistem financiranja vezan na financiranje zagotovljene porabe. Ta je pokrivala nujne naloge občin na podlagi meril, ki so jih določila resorna ministrstva z Ministrstvom za finance. Zakon je opredelil davčne vire ter pripadajoča dodatna sredstva države v obliki finančne izravnave šibkejšim občinam, ki z opredeljenimi davčnimi viri niso mogle kriti obveznosti te nujne porabe. Ker je vse bolj izstopala nesorazmernost sistema financiranja, je ta povzročala pritisk na dodatna sredstva iz državne blagajne, ki so se prenesla občinam v visokem deležu finančne izravnave. Veliko število občin je prejemalo finančno izravnavo. Povečal se je tudi delež finančne izravnave v skupnih prihodkih občin. Zaradi tega je bila leta 1999 uveljavljena sprememba sistema financiranja, ki je poskušala odpraviti predvsem davčno nesorazmerje z dodelitvijo dodatnega petodstotnega deleža dohodnine in z vzpostavitvijo večje avtonomnosti občin pri porabi lastnih virov. Uveden je bil tudi sistem primerne porabe, ki je bila opredeljena kot povprečen obseg sredstev, ki zagotavlja občini osnovo za financiranje zakonskih in ustavnih nalog. O porabi sredstev za obveznosti primerne porabe so občine odločale same in ne več resorna ministrstva (Milunovič, 2009, str. 177).

V naslednjih letih je vse bolj izstopala dominacija dohodnine v proračunskih prihodkih občin. Dohodnina je bila zelo nesorazmerno porazdeljena po občinah. Izkazalo se je, da je obstoječi model financiranja nujno dopolniti. Potrebno je bilo zagotoviti ustreznejšo porazdelitev prihodkov, s katero bi zagotovili, da je večina občin neodvisna od finančne izravnave države (Milunovič, 2009, str. 178).

S 1. januarjem 2007 je bil uveden nov sistem oblikovanja virov občin, ki je temeljil na glavarini. Nov zakon je občinam prinesel več virov. S tem modelom je država prek glavarine določila pavšal, s katerim je iz centra prerazporejala dohodnino med občine. S tem je bil občinam odvzet osnovni motivacijski mehanizem za učinkovitejše reševanje lokalne javne problematike. Ob tem je nov model tudi nesprejemljivo posegel v znižanje dotedanjega pripadajočega vira iz dohodnine nekaterim občinam. Najbolj ostro so se odzvali na Mestni občini Ljubljana, kjer so sprožili ustavno presojo. Sprožile so jo tudi občine Trzin, Šempeter – Vrtojba in Log – Dragomer. Predlagale so začasno zadržanje zakona in prednostno obravnavo. Glede predloga za začasno zadržanje zakona je Ustavnemu sodišču odgovoril Državni zbor, svoje stališče pa je poslala tudi Vlada Republike Slovenije. Po mnenju obeh predlog ni bil utemeljen. Po mnenju Ustavnega sodišča bi zadržanje celotnega zakona pomenilo, da financiranje občin ni urejeno. Kasneje je Ustavno sodišče ugotovilo, da sistem razporejanja glavarine za primerno porabo ni bil v skladu z ustavno opredelitvijo, zato je zakonodajalcu naložilo dopolnitev členov zakona.

Leta 2008 so bile sprejete dopolnitve zakona o financiranju občin. S temi spremembami se je ukinil sistem glavarine. V zakonu je ponovno določen delež dohodnine, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe. Od 1. januarja 2009 se občinam razporeja dohodnina v višini 54 odstotkov celotne dohodnine.

2.6.3 Splošno o financiranju

Vlaj (2001, str. 166) je mnenja, da je lokalna samouprava lahko samo zunanji videz, če nima dovolj finančnih virov in finančne avtonomije. Finančna sredstva, ki pripadajo lokalnim skupnostim, morajo biti določena ob istem času kot njihove pristojnosti. S tem se izognemo tveganju, da bi lokalne skupnosti ostale brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon.

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Ur. l. RS št. 57/1996, v nadaljevanju MELLS) v 9. členu določa, da so lokalne skupnosti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Finančni viri morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

Finančni viri so zelo pomembni za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Načelo subsidiarnosti določa, da morajo lokalne skupnosti imeti veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, sredstev in načinov za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne finančne vire za izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, demokratični nadzor nad izdatki in minimum zbranih davkov na svojem ozemlju. V večini se lokalna raven financira iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz državnega proračuna in iz zadolževanja. Načeloma naj bi se tekoča poraba financirala iz

realnih virov, zadolževanje pa se omogoča le za naložbeno porabo. Ta naj bi z donosi povečala tekočo porabo. Pri davkih obstaja možnost predpisovanja lastnih davkov kot samostojni davčni vir ali pa možnost predpisovanja dodatnih zneskov na že odmerjene davke. Kot lokalna davka sta v Sloveniji uveljavljena predvsem nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in davek od premoženja (Vlaj, 2006, str. 163).

2.6.4 Proračun občine

Splošni okvir javnih financ postavlja Zakon o javnih financah, specifične določbe financiranja občin pa so zajete v Zakonu o financiranju občin. Pravila tekočega izvajanja proračunov so zapisana v zakonu, ki ureja izvajanje letnega proračuna, dopolnjujejo pa ga podzakonski akti Vlade in Ministrstva za finance (Milunovič, 2009, str. 186).

Milunovič (2009, str. 186) opredeljuje občinski proračun kot osnovni dokument, s katerim občina razporeja svoje prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke za namene lokalne javne porabe. Proračunska načela zahtevajo, da so v proračunu podani vsi prejemki in vsi izdatki za vse namene javne porabe občine, da se nanaša na proračunsko leto, da ga sprejme predstavniški organ in da velja šele, ko je javno objavljen. Proračun predstavlja tudi osnovni strateški dokument občine, v katerem je opredeljena osnovna politika delovanja in prioritete razvoja. Občina lahko prek proračuna vpliva na trajen in stabilen razvoj gospodarstva, lokalne skupnosti in na blaginjo njenih prebivalcev. Za izvajanje proračuna je zadolžen župan, ki tudi nosi odgovornost za učinkovito izvajanje. S proračunskimi sredstvi je potrebno ravnati gospodarno in učinkovito. Zakonodaja nalaga stroga pravila proračunskega nadzora. Osnovni organ finančnega nadzora v občini je nadzorni svet, najvišji organ nadzora pa je Računsko sodišče Republike Slovenije.

Občina je dolžna svoje prihodke in odhodke za naslednje proračunsko leto določiti v občinskem proračunu. Za vse nepredvidene izdatke v tekočem letu je potrebno pridobiti soglasje občinskega sveta. Če občina proračuna za naslednje leto ne sprejme pravočasno, se do sprejetja proračuna v naslednjem letu začasno financira po sistemu dvanajstin oziroma na podlagi proračuna preteklega leta. Državni zbor Republike Slovenije lahko razpusti občinski svet in razpiše predčasne volitve, če občinski svet ne sprejme proračuna za dve tekoči leti (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 87).

Z namenom spremljanja in zagotavljanja učinkovite rabe javnega denarja je z Zakonom o javnih financah določen pristop proračunskega upravljanja na podlagi rezultatov. Ta pristop zavezuje uporabnike javnih sredstev, da uporabo javnega denarja vežejo na rezultate svojega delovanja. Ob predložitvi proračuna je potrebno opredeliti cilje in rezultate, ki bodo doseženi z uporabo v proračunu opredeljenih sredstev, uporabnike teh sredstev pa je potrebno pogodbeno vezati na namenskost uporabe in poročanje o doseženih ciljih in rezultatih (Milunovič, 2009, str. 187).

Milunovič (2009, str. 187) navaja, da proces proračunskega upravljanja zajema kompleksen in celovit sistem občinskih politik, ki povezuje delovanje občine na različnih področjih v integrativnem dokumentu. Proračunski ciklus pa predstavlja kontinuiran proces, saj zajema pripravo, obravnavo in sprejem, izvrševanje ter revizijo proračuna.

Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, št. 11/2011-UPB4, v nadaljevanju ZJF) v 10. členu določa sestavo proračuna:

- splošni del (skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja);
- posebni del (finančni načrti neposrednih uporabnikov);
- načrt razvojnih programov (letni načrti razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja s posebnimi zakoni ali z drugimi predpisi).

Proračun občine v skladu z ZJF zajema vse prejemke in izdatke za namene javne porabe v proračunskem letu, ki je enako koledarskemu letu. Vsi prejemki in izdatki so razvrščeni v treh bilančnih shemah, ki skupaj zajemajo vse prihodke in prejemke ter odhodke in izdatke v občini. Vsa sredstva proračuna občine so razvrščena v treh bilancah javnofinančnih tokov:

- bilanci prihodkov in odhodkov;
- računu finančnih terjatev in naložb;
- računu financiranja ter pozicij, ki predstavlja spremembe sredstev na računih občine.

Proračun kot celota je izravnan in uravnotežen. To se izkazuje s povečanjem ali z zmanjšanjem sredstev na računih. Za vpogled v celotno finančno poslovanje občin je potrebno zajeti vse javnofinančne tokove (Milunovič, 2009, str. 187).

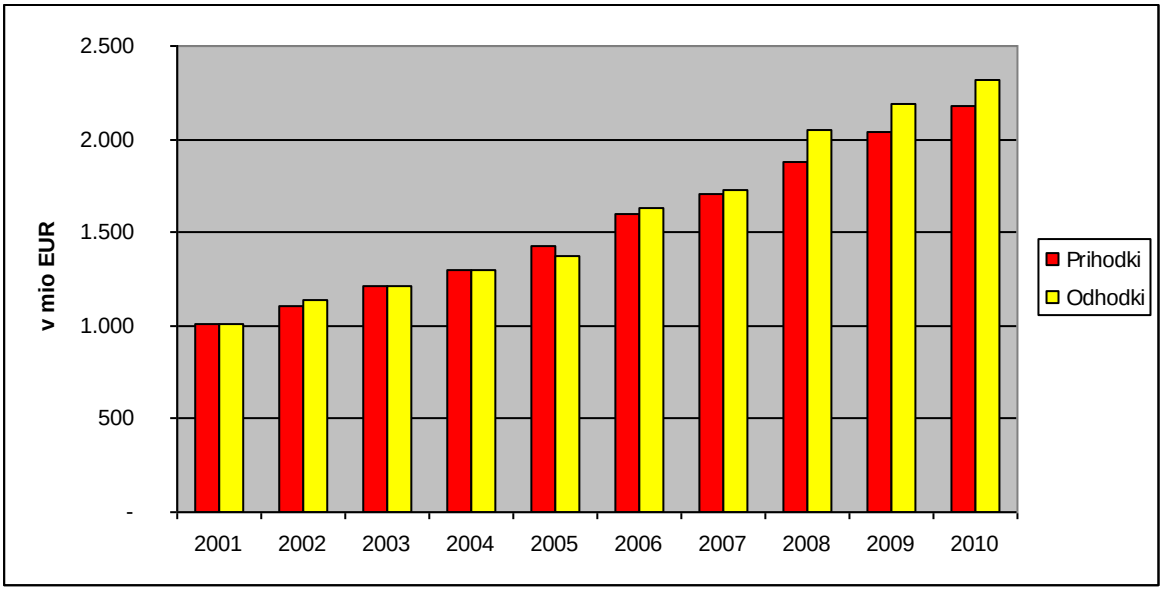
V računu finančnih terjatev in naložb občin so na strani prejemkov prejeta sredstva vračil danih posojil in kupnina od prodaje kapitalskih deležev. Na strani izdatkov pa se izkazuje povečanje kapitalskih deležev za nova finančna vlaganja občin in izdatke za dana posojila. Račun financiranja zajema prejemke iz naslova novega zadolževanja občin v proračunskem letu ter izdatke za odplačilo dolgov (Milunovič, 2009, str. 191).

Milunovič (2009, str. 188) pojasnjuje, da se prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov prikazujejo pred odhodki, saj so osnova za realizacijo načrtovanih izdatkov. Najpomembnejši v strukturi virov so davčni prihodki in predstavljajo najzanesljivejši vir. Po pomembnosti jim sledijo nedavčni viri, od katerih pomembno višino predstavljajo dohodki od upravljanja z občinskim premoženjem in prilivi iz naslova komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč. Med prihodke uvrščamo tudi dodatna sredstva države za financiranje občinskih nalog in sredstva, pridobljena iz evropskih skladov. Občine svoje prihodke dopolnjujejo še s prihodki od prodaje in zamenjave občinskega premoženja ter z donacijami. Odhodki občin so precej dinamični, kar je odraz občinskih politik o

posameznih namenih porabe ter o zavezi pokrivanja zakonskih obveznosti za delovanje občinskih javnih služb, ki jih občinam nalaga področna zakonodaja.

Na Sliki 1 so prikazani prihodki in odhodki občinskih proračunov po letih. Iz slike je razvidna dinamika pokritosti teh dveh javnofinančnih kategorij v posameznem proračunskem letu. Bilanca prihodkov in odhodkov prikazuje večji del javnofinančnih tokov proračuna, vendar ne zajema celote. Iz te bilance ne dobimo celotne slike o vseh prilivih in izdatkih občinskih proračunov. V letih, ko so prihodki manjši kot odhodki, občine razliko krijejo z viri iz prodaje kapitalskih naložb, vračil danih kreditov in iz zadolžitve.

Slika 1: Prihodki in odhodki občinskih proračunov v obdobju 2001–2010



Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 7–8/2011, tabela I. 4. 2, I. 4. 3.

2.6.5 Viri financiranja občin

Slovenske občine se financirajo iz več različnih virov, pri čemer zakonodaja opredeljuje tudi namensko porabo sredstev glede na vir prihodka. Temeljna pravna akta, ki urejata financiranje občin, sta Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 86).

ZLS v 52. členu določa, da občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve. Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja. Država zagotavlja dodatna sredstva tistim občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov. Višina

in način zagotavljanja dodatnih sredstev je določena z zakonom. Zadolževanje pa je namenjeno samo za financiranje investicij.

2.6.5.1 Lastni viri občine

Lastna sredstva lokalnih skupnosti prispevajo k njihovi učinkoviti odgovornosti. Z njimi lahko lokalne skupnosti prosto razpolagajo. Pomembno je, da imajo polno diskrecijsko pravico do izbire, za katere namene jih bodo uporabile znotraj svojih področij pristojnosti. Transferi, ki jih lokalne skupnosti dobijo od države ali drugih javnih in zasebnih teles, niso lastna sredstva lokalnih skupnosti (Vlaj, 2001, str. 170).

Lastni viri so osnova finančne avtonomnosti lokalnih skupnosti. So predvsem dajatve in dohodki od občinskega premoženja. Lokalna skupnost lahko pridobiva lastne vire z uvedbo obveznih dajatev v okviru veljavne zakonodaje, z ustvarjanjem dohodkov s svojim poslovanjem in od upravljanja z občinskim premoženjem (Milunovič, 2009, str. 180).

Davčni viri predstavljajo najkakovostnejši in najstabilnejši vir javnega financiranja. Milunovič (2009, str. 180) navaja, da naj bi davki, ki so razporejeni lokalnim ravnem, izpolnjevali naslednje pogoje:

- čim večja nemobilnost davčne osnove;
- davki naj bodo jasni in prepoznavni ljudem;
- predmet obdavčitve naj bo oprijemljiv in naj sloni na načelu koristi;
- davčni donos naj bo stabilen in zadosten za pokritje potreb v lokalni skupnosti.

Milunovič (2009, str. 181) nadalje razlaga, da iz strukture prihodkov slovenskih občin izhaja, da je med davčnimi viri in med skupnimi prihodki najpomembnejši vir odstopljena dohodnina. Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 123/2006, št. 101/2007, št. 57/2008, št. 36/2011, v nadaljevanju ZFO-1) določa, da se občinam razporeja dohodnina v 54-odstotnem deležu. Upošteva se dohodnina, vplačana v predpreteklem letu, in je povečana za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu z zakonom.

Poleg določenega deleža dohodnine občinam v Sloveniji pripadajo različni davki. V ZLS in ZFO-1 so le-ti opredeljeni podobno. V 53. členu ZLS je določeno, da za financiranje lokalnih zadev javnega pomena občini pripadajo naslednji davčni prihodki:

- davek od premoženja;
- davek na dediščine in darila;
- davek na dobitke od iger na srečo;
- davek na promet nepremičnin;
- drugi davki, določeni z zakonom.

ZFO-1 pa v 6. členu opredeljuje, da so lastni davčni viri občine:

- davek na nepremičnine;
- davek na vodna plovila;
- davek na promet nepremičnin;
- davek na dediščine in darila;
- davek na dobitke od klasičnih iger na srečo;
- drugi davki, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

V 7. členu ZFO-1 pa so določeni drugi lastni viri. To so prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi viri, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev. Okoljske dajatve so prihodek proračuna občine, kjer je nastala obremenitev okolja, zaradi katere je predpisana okoljska dajatev.

Pri večini davkov občina praktično nima pristojnosti določati njihovo višino, ker je le-ta že določena z zakonom. Med dajatve, ki jih lahko občina predpiše in oblikuje njihovo višino, spadajo le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in različne občinske takse (Milunovič, 2009, str. 181).

V sklop lastnih virov občin sodijo tudi dohodki, ustvarjeni z upravljanjem občinskega premoženja. V 54. členu ZLS je zapisano, kateri so dohodki od premoženja:
- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska last;
- dohodki od vlaganj kapitala;
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila;
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Iz navedenega izhaja, da je opredelitev premoženja eno od pomembnih izhodišč učinkovitega sistema financiranja občin. ZLS v 7. členu določa, da so lokalne skupnosti osebe javnega prava, ki imajo pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. V 51. členu je zapisano, da premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. V skladu s tem lahko občina del svojega premoženja odsvoji le proti plačilu, ki postane del premoženja občine. Občina lahko del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Za odprodajo ali zamenjavo nepremičnin ali premičnin v lasti občine veljajo predpisi, ki veljajo za odprodajo ali zamenjavo državnega premoženja. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci.

2.6.5.2 Donacije in transferi

Načelo zadostnosti virov pravi, da mora biti zadostnost virov ocenjena v razmerju do pristojnosti, ki so dodeljene lokalni skupnosti. MELLS določa, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Iz tega razloga

je zelo težko ugotoviti finančno neodvisnost lokalnih skupnosti, ne da bi hkrati pregledali pristojnosti, ki so jim dodeljene. Pristojnosti so redko jasno določene. Uresničevanje načela zadostnosti ima dvojne posledice. Prva posledica je ta, da mora biti nujno ravnotežje med prenosom pristojnosti s centralnih in regionalnih oblasti in ustreznih finančnih prenosov. Druga pa je, da mora biti davčni sistem, ki je ponavadi nezadosten glede na potrebe, dopolnjen s prenosi (Vlaj, 2006, str. 167).

Vlaj (2006, str. 168) je mnenja, da so najstarejša in najbolj tradicionalna oblika prenosa subvencije in dotacije. Država z njimi pomaga lokalni skupnosti pri uresničevanju projektov, ki presegajo njene proračunske vire. Dotacija z državnega vidika pogosto predstavlja način nadzora nad opravljanjem nalog lokalne oblasti. Metode dodeljevanja prenosov morajo biti v skladu z določenimi načeli. Z njimi ne sme biti zmanjšana diskrecijska pravica lokalnih oblasti. Opredeljena pa morajo biti tudi merila, ki naj bi bila rezultat posvetovanj z lokalnimi skupnostmi. Milunovič (2009, str. 182) razvršča dodatna sredstva države nižjim ravnem na splošne in namenske dotacije. Pri prenosu državnih sredstev na lokalne ravni je Evropska komisija oblikovala posebna priporočila za transparentnost in celovitost pristopa dodeljevanja transferov. Pogoji delitve transferov morajo biti postavljeni na objektivnih kriterijih in vnaprej opredeljeni na zakonski ravni ter oblikovani tako, da lokalne oblasti s temi sredstvi v čim večji meri avtonomno razpolagajo.

Vlaj (2006, str. 172) opisuje tri naloge finančnih prenosov:

- zagotavljanje prihodka za lokalne proračune, če standardni viri niso zadostni za opravljanje nalog lokalne skupnosti (delitev vseh virov kot posledica delitve javnih nalog, ki jih opravljajo različne ravni);
- pomoč nižjim ravnem oblasti, da lahko opravljajo svoje naloge, ki lahko presegajo njihove zmožnosti, država pa jih ne želi opravljati na višji ravni;
- finančna izravnava nadomešča nesorazmerja med lokalnimi skupnostmi, ki so rezultat njihove velikosti in lokalne davčne zmožnosti.

V 18. členu ZFO-1 je določeno, da se občinam zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje:

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

Država zagotavlja sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in za investicije posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. Investicije morajo biti uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Sredstva se občinam zagotovijo za vsako proračunsko leto v višini 6 odstotkov skupne primerne porabe občin. 24. člen ZFO-1 določa, da se pri izračunu kazalcev razvitosti upoštevajo razvitost, ogroženost in razvojne možnosti občin. Upoštevajo se podatki Statističnega urada Republike Slovenije in drugih uradnih evidenc.

Poleg državnega sofinanciranja investicij občin država zagotavlja tudi sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije. Občine ta sredstva prejmejo prek upravljavskega organa iz državnega proračuna. Ti viri predstavljajo pomemben dodatni potencial investicijski aktivnosti slovenskih občin. Ugotavlja pa se, da je prav nezadostna finančna zmogljivost občin za sofinanciranje in zalaganje eden od pomembnih razlogov za nizko absorpcijsko raven porabe evropskih virov (Milunovič, 2009, str. 184).

2.6.5.3 Prihodki občinskih proračunov v letih 2001 in 2010

Struktura prihodkov občinskih proračunov je podana v Tabeli 1. Če primerjamo strukturo prihodkov leta 2010 in 2001, opazimo, da je le-ta približno enaka. Največji del prihodkov v obstoječem modelu financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji predstavljajo davčni prihodki. Le-ti so v letu 2001 predstavljali 60 odstotkov vseh zbranih prihodkov, v letu 2010 pa že 65 odstotkov. Sledijo jim transferni prihodki, katerih delež je leta 2001 znašal 21 odstotkov, v letu 2010 pa se je zmanjšal na 14 odstotkov. Nedavčni prihodki predstavljajo v letu 2001 15 odstotkov, v letu 2010 pa 13 odstotkov celotnih prihodkov. Od leta 2001 do 2010 se je delež kapitalskih prihodkov povečal iz 4 na 8 odstotkov. Na zadnjem mestu pa so prejete donacije, ki so v letu 2010 znašale samo 4.022.000 evrov.

Tabela 1: Struktura prihodkov občinskih proračunov v letih 2001 in 2010

	2001		**2010**	
Vrsta prihodka	**Znesek (v tisoč EUR)**	**Delež v celotnih prihodkih (%)**	**Znesek (v tisoč EUR)**	**Delež v celotnih prihodkih (%)**
Tekoči prihodki	755.778	75	1.712.219	78
Davčni prihodki	605.562	60	1.419.679	65
Nedavčni prihodki	150.216	15	292.540	13
Kapitalski prihodki	38.457	4	168.197	8
Prejete donacije	3.050	0	4.022	0
Transferni prihodki	206.791	21	294.611	14
Prihodki skupaj	1.004.076	100	2.180.403	100

Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 7–8/2011, tabela I. 4. 2.

Davčni prihodki občinskih proračunov so dohodnina, davki na premoženje, domači davki na blago in storitve ter drugi davki. Tabela 2 nam prikazuje strukturo davčnih prihodkov leta 2010. Vidimo lahko, da je daleč najpomembnejši davčni prihodek občinskih proračunov dohodnina, saj predstavlja kar 80,1 odstotka vseh davčnih prihodkov in 52,2

odstotka vseh prihodkov. Davki na premoženje predstavljajo 15,5 odstotka, domači davki na blago in storitve pa 4,4 odstotka vseh davčnih prihodkov občinskih proračunov.

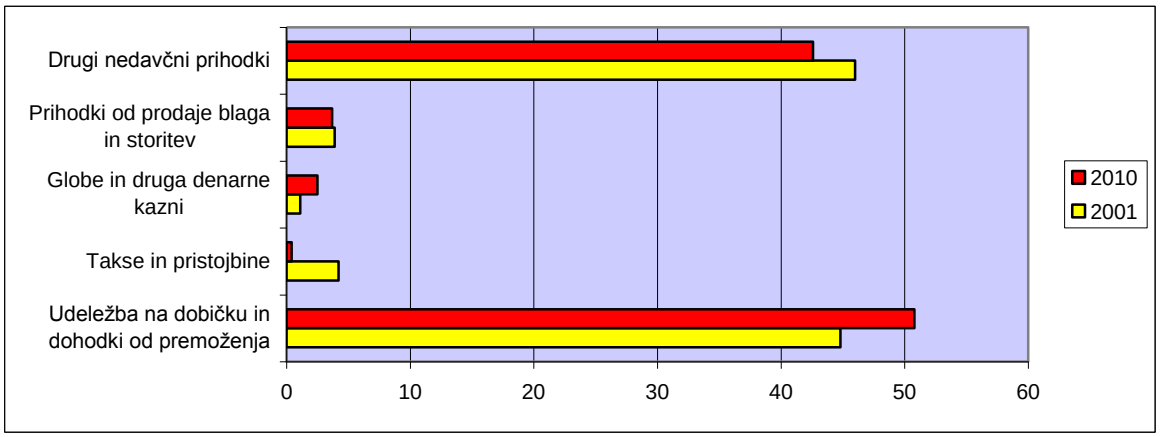
Tabela 2: Struktura davčnih prihodkov (v %) v letu 2010

Vrsta davčnega prihodka	Znesek (v tisoč EUR)	Delež v celotnih davčnih prihodkih (%)
Dohodnina	1.137.193	80,1
Davki na premoženje	219.553	15,5
Domači davki na blago in storitve	61.737	4,4
Drugi davki	1.195	0,0
Davčni prihodki skupaj	1.419.679	100,0

Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 7–8/2011, tabela I. 4. 2. 1.

Udeležbo na dobičku in dohodke od premoženja, takse in pristojbine, globe in druge denarne kazni, prihodke od prodaje blaga in storitev in druge nedavčne prihodke uvrščamo k nedavčnim prihodkom. Iz Slike 2 vidimo, da je struktura nedavčnih prihodkov v letih 2001 in 2010 podobna. Najpomembnejši nedavčni prihodki so leta 2001 bili drugi nedavčni prihodki (46 odstotkov), leta 2010 pa udeležba na dobičku in dohodki od premoženja (50,8 odstotka). Precej se je zmanjšal delež taks in pristojbin v nedavčnih prihodkih. Leta 2001 je znašal 4,2 odstotka, leta 2010 pa le 0,4 odstotka celotnih nedavčnih prihodkov.

Slika 2: Struktura nedavčnih prihodkov (v %) v letih 2001 in 2010



Vir:Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 7–8/2011, tabela I. 4. 2. 2.

Med transferne prihodke uvrščamo prejeta sredstva iz državnega proračuna, prejeta sredstva iz občinskih proračunov, prejeta sredstva iz skladov socialnega zavarovanja,

prejeta sredstva iz javnih skladov in agencij ter prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije.

Iz Tabele 3 lahko vidimo, da največji delež v celotnih transfernih prihodkih predstavljajo prejeta sredstva iz državnega proračuna (44,6 odstotka) in prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije (46,6 odstotka). Majhen delež predstavljajo prejeta sredstva iz občinskih proračunov (5,4 odstotka) in prejeta sredstva javnih skladov in agencij (3,2 odstotka). Na zadnjem mestu so prejeta sredstva iz skladov socialnega zavarovanja, ki so v letu 2010 znašala samo 785.000 evrov.

Tabela 3: Struktura transfernih prihodkov občinskih proračunov v letu 2010

Vrsta transfernega prihodka	**Znesek (v tisoč EUR)**	**Delež v celotnih transfernih prihodkih (%)**
Prejeta sredstva iz državnega proračuna	131.235	44,6
Prejeta sredstva iz občinskih proračunov	15.831	5,4
Prejeta sredstva iz skladov socialnega zavarovanja	785	0,2
Prejeta sredstva iz javnih skladov in agencij	9.544	3,2
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU	137.217	46,6
Transferni prihodki skupaj	294.611	100,0

Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 7–8/2011, tabela I. 4. 2. 3.

2.6.5.4 Primerna poraba in finančna izravnava

V skladu z ustavnimi izhodišči in osnovami sistema financiranja občin v Sloveniji država zagotavlja občini dodatna sredstva v obliki finančne izravnave, če opredeljeni lastni viri občine niso zadostni za opravljanje osnovnih funkcij občine, ki so jih te dolžne zagotavljati svojim prebivalcem na podlagi zakonodaje.

V 11. členu ZFO-1 so določene naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine. Te naloge mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni. Nanašajo se na zagotavljanje javnih služb, urejanje občinske prometne infrastrukture, požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja, plačila stanarin, delovanje občinskih organov in opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

Primerna poraba se izračunava na podlagi izračunane povprečnine, ki predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev, ki omogoča financiranje osnovnih nalog, ki jih občini nalagajo zakoni in drugi predpisi. Povprečnino za vsako naslednje proračunsko leto izračunava Ministrstvo za finance. Izračuna jo na podlagi izkaza za pretekla štiri leta, pri tem pa upošteva vsakokratno inflacijo na letni ravni, inflacijo v letu, v katerem se povprečnina ugotavlja in predvideno inflacijo v letu, za katero se povprečnina ugotavlja (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 89).

$$PP_i = (0{,}61 + 0{,}13 * C_i + 0{,}06 * P_i + 0{,}16 * M_i + 0{,}04 * S_i) * P * O_i \qquad (1)$$

Enačba (1) prikazuje, na kakšen način Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo občine za posamezno proračunsko obdobje. ZFO-1 določa, da je:

- PP_i: primerna poraba občine i;
- C_i: razmerja med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi v občini i;
- P_i: razmerje med površino posamezne občine i na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;
- M_i: razmerje med deležem prebivalcev občine i, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine i in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- S_i: razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine i in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
- P: povprečnina;
- O_i: število prebivalcev v občini i.

Primeren obseg sredstev je merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe, ki ga izračuna ministrstvo, pristojno za finance, za posamezno proračunsko leto. Na višino primernega obsega vpliva povprečna primerna poraba na prebivalca v državi, indeks raznolikosti občin in število prebivalcev v občini. V primeru, če je primeren obseg sredstev za več kot 15 odstotkov višji od primerne porabe občin, se presežek nad 15 odstotkov zmanjša za 50 odstotkov.

$$POs_i = O_i * Po * (0{,}3 + 0{,}7 * Iro_i) \qquad (2)$$

$$Po = \Sigma PPi/O \qquad (3)$$

$$Iro_i = PP_i/(O_i * Po) \qquad (4)$$

$$POs_i = 0{,}3 * O_i * Po + 0{,}7 * PP_i \qquad (5)$$

Enačba (2) prikazuje, da je prihodek občine iz naslova dohodnine za proračunsko leto, za katero se izračunava primeren obseg sredstev (POs), enak zmnožku prebivalcev v občini (Oi), povprečne primerne porabe na prebivalca v državi (Po) ter seštevka faktorja 0,3 in 0,7 * Iro. Iro je indeks raznolikosti v občini. V enačbi (4) vidimo, da je opredeljen kot primerna poraba občine (PPi), deljena z zmnožkom števila prebivalcev v občini (Oi) in povprečne primerne porabe na prebivalca v državi (Po) za proračunsko leto, za katero je izračunana primerna poraba. Enačbo (2) lahko zapišemo tudi v obliki enačbe (5).

Občinam pripada skupaj 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba. 14. člen ZFO-1 opredeljuje način izračuna dohodnine. Slednja se izračuna v treh korakih. 54 odstotkov dohodnine se med občine razdeli najprej v višini 70 odstotkov vsem občinam enako, preostalih 30 odstotkov dohodnine ter del od 70 odstotkov dohodnine, ki presega primeren obseg sredstev, pa se razdelita kot solidarnostna izravnava v višini razlike med 70 odstotkov dohodnine in primernim obsegom sredstev za financiranje primerne porabe. Solidarnostna izravnava in dodatna solidarnostna izravnava so prihodki občine iz dohodnine, do katerih je upravičena, če so njeni, z zakonom določeni prihodki od dohodnine manjši od primernega obsega sredstev za financiranje primerne porabe.

15. člen ZFO-1 določa, da se občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med izračunano primerno porabo občine in prejetim prihodkom iz naslova dohodnine.

Finančna izravnava se predvidoma nakazuje po dvanajstinah do 20. v mesecu, razen za nakazila finančne izravnave v višini do 5.000 evrov, ki se izplačajo v dveh obrokih. Občina s temi sredstvi razpolaga prosto v okviru zakona. Ta sredstva lahko opredelimo kot nenamenske ali splošne dotacije države. Obseg dodatnih sredstev, ki jih država odobri občini za sofinanciranje investicij in specifik, pa imenujemo namenske dotacije države. Druga dodatna sredstva države so namenjena financiranju posebnih namenov delovanja narodnih in romskih skupnosti. Ta sredstva pripadajo le občinam s temi specifikami (Milunovič, 2009, str. 184; Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 90).

Pozitivna stran koncepta finančne izravnave je v korekciji razlik razpoložljivih prihodkov posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena, ki bi se sicer morala izenačevati prek sistema direktnih dotacij šibkejšim občinam ali prek višjih davkov. Negativna stran finančne izravnave pa je v tem, da zaradi vnaprej določenih sredstev s strani države demotivira občine za samostojno ustvarjenje virov prihodkov. Tovrstna finančna odvisnost slovenskih občin manjša avtonomijo države. Primerna poraba tako predstavlja mehanizem relativne finančne enakosti občin (Milunovič, 2009, str. 182; Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 91).

2.6.5.5 Primerna poraba in finančna izravnava v letih 2001–2010

Tabela 4 prikazuje pregled dodatnih sredstev države občinam prek finančne izravnave. Primerna poraba v letih 2001–2010 narašča. Vidimo lahko, da se je od leta 2001 do leta 2006 finančna izravnava gibala od 20 do 22 odstotkov primerne porabe. Iz leta 2006 v leto 2007 opazimo pomemben preskok. Takrat je vstopil v veljavo nov model financiranja na osnovi glavarine. To nam nazorno prikazuje Slika 3. V tem obdobju je viden prelom višine finančne izravnave z 21 odstotkov na vsega 1 odstotek od primerne porabe. Sama višina finančne izravnave se je v letu 2007 znižala na manj kot 10 milijonov evrov, kar predstavlja le 5 odstotkov zneska finančne izravnave iz predhodnega leta. V letu 2010 pa nobena občina ni prejela finančne izravnave. Ministrstvo za finance je odredilo, da se primerna poraba v celoti pokrije s prihodkom iz dohodnine in z davčnimi prihodki občin.

V prehodnem obdobju od 2009 do 2011 se primerna poraba občin poleg dohodnine financira še z davčnimi prihodki občin, in sicer v letu 2009 s 24 odstotki, v letu 2010 s 16 odstotki in v letu 2011 z 8 odstotki davčnih prihodkov občin. To so davki na dediščine in darila, davki na dobitke od iger na srečo, davki na promet nepremičnin in upravne takse občinskih uprav.

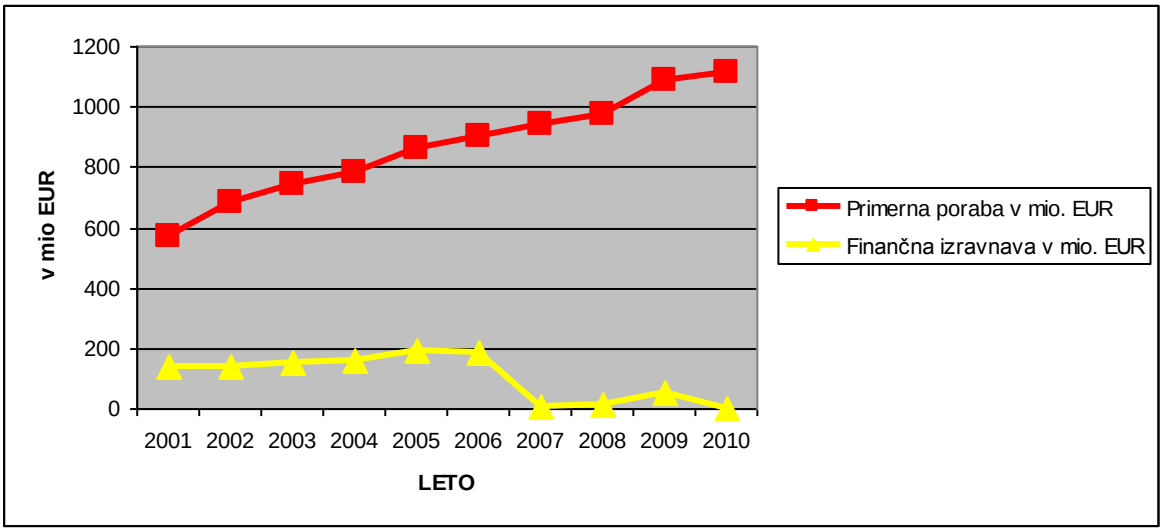
Po podatkih Ministrstva za finance je leta 2001 finančno izravnavo prejelo 164 občin v višini 137,2 milijona evrov. Preostalih 28 občin pa ni bilo upravičenih do finančne izravnave. Finančno izravnavo je do spremembe sistema financiranja v letu 2006 prejemalo okoli 90 odstotkov občin. V letu 2006 je brez finančne izravnave shajalo le 23 občin od 210. Leta 2007 pa do finančne izravnave niso bile upravičene že 104 občine oziroma 50 odstotkov občin. Leta 2010 pa nobena občina ni prejela finančne izravnave.

Tabela 4: Pregled finančne izravnave in primerne porabe v obdobju 2001–2010

Leto	Primerna poraba (v mio EUR)	Finančna izravnava (v mio EUR)	% finančne izravnave od primerne porabe
2001	572,72	137,29	21,76
2002	682,90	141,86	20,77
2003	740,13	154,29	20,85
2004	779,39	161,67	20,74
2005	858,67	193,69	22,56
2006	899,38	186,31	20,71
2007	938,46	9,18	1,04
2008	976,24	10,17	1,04
2009	1.084,09	54,70	5,05
2010	1.112,18	0,00	0,00

Vir:Ministrstvo za finance, Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2001–2010.

Slika 3: Razmerje med višino primerne porabe in finančne izravnave v obdobju 2001–2010



Vir: Ministrstvo za finance, Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2001–2010.

2.6.5.6 Zadolževanje

Zadolževanje kot tretji vir financiranja občin v Sloveniji je opisan v naslednjem poglavju.

3 ZADOLŽEVANJE OBČIN

Večina držav OECD in EU veže zadolževanje javnega sektorja na lokalni ravni na zlato fiskalno pravilo. Javni sektor se lahko zadolžuje le za financiranje investicijskih vlaganj. V EU pa se pri zadolževanju izhaja tudi iz omejitev zadolževanja celotnega javnega sektorja, ki je omejeno z maastrichtskimi kriteriji. Zakonodaja v Sloveniji dovoljuje, da občine za financiranje razvoja poleg sistemskih virov pridobivajo dodatna sredstva z zadolžitvijo, vendar so te možnosti zadolževanja zakonsko regulirane (Milunovič, 2009, str. 185).

Zadolževanje in poročanje o zadolževanju občin urejajo Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin, Pravilnik o postopkih zadolževanja občin in Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin.

2. člen Pravilnika o postopkih zadolževanja občin (Ur. l. RS, št. 108/2008, št. 49/2010) definira zadolževanje. Po tem pravilniku je zadolževanje:

- črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna;

- sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika.

Dodatno financiranje, ki ga predvideva zakonska ureditev financiranj občin v Sloveniji, predstavlja zadolževanje, ki je namenjeno samo financiranju investicij. Je zelo natančno definirano in je tako dovoljeno zgolj za investiranje investicij, ki jih potrdi občinski svet, zadolžitev pa mora odobriti tudi Ministrstvo za finance (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 91).

ZFO-1 vsebuje navodila v zvezi z zadolževanjem občin. V 10. a členu je določeno, da se občina za izvrševanje proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma in to za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Obseg zadolževanja mora biti določen v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. Občina se po ZFO-1 lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije, vendar največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev.

85. člen Zakona o javnih financah določa, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. ZFO-1 v 10. b členu določa največji obseg možnega zadolževanja občine. Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil, finančnih najemov in blagovnih kreditov v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete dotacije, transferne prihodke in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije.

Pred letom 2008 je veljalo, da se občina ne sme zadolžiti za več kot 20 odstotkov realiziranih prihodkov v predhodnem letu, odplačilo glavnice in obresti pa ne sme preseči 5 odstotkov realiziranih prihodkov tekočega leta. Zadolževanje nad tem obsegom je bilo izjemoma možno za financiranje oskrbe z vodo, stanovanjske gradnje, odvajanje ter čiščenje odplak ter za projekte, ki se sofinancirajo iz sredstev skladov Evropske unije, ampak le če odplačilo glavnice ne presega 3 odstotke realiziranih prihodkov preteklega leta (Pinterič, Benda & Belak, 2008, str. 91).

Pravno podlago za zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine predstavljajo 10. e in 10. g člen ZFO-1 in 88. člen ZJF. Občina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je. Sredstva za servisiranje dolga morajo biti zagotovljena iz neproračunskih virov. Obseg in pogoje poroštva mora določiti odlok, s katerim se sprejme občinski proračun. Izdana poroštva občine se vštevajo v največji obseg možnega zadolževanja občine.

V obseg zadolžitve občin štejejo poleg neposrednega zadolževanja občine tudi vsa dana poroštva občine za zadolžitev javnih subjektov. V limit občinske zadolžitve pa ne štejejo več soglasja javnim podjetjem in zavodom pod pogojem, da ti vir za odplačilo dolga zagotavljajo zunaj proračuna. Občine imajo možnost najemanja likvidnostnih posojil za kratkoročno premoščanje razkoraka med prilivi in izdatki. Ti zneski morajo biti poravnani znotraj proračunskega leta. Občine se lahko kratkoročno zadolžijo do 5 odstotkov obsega prihodkov v tekočem proračunu. Lahko najamejo kratkoročno posojilo v višini premoščanja zalaganja sredstev, odobrenih iz skladov EU. Ta ukrep je namenjen krepitvi absorpcijske sposobnosti občin pri črpanju sredstev (Milunovič, 2009, str. 186).

V največji možni obseg zadolževanja občine se vštevajo zadolževanje za izvrševanje proračuna, dana poroštva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerega ustanoviteljica je občina, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

Na podlagi ZJF so občine dolžne Ministrstvu za finance poročati o zadolževanju. Občine so zavezane k poročanju o zadolževanju občin in o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin. Ministrstvo za finance tako zbira podatke, ki jih pošljejo občine. Zbrani podatki se uporabljajo pri preverjanju stanja zadolženosti občin v postopkih izdajanja soglasij k zadolževanju in za poročanje o javnem dolgu.

3.1 Zadolževanje v letih 2001–2010

3.1.1 Gibanje zadolževanja

Iz Tabele 5 je razvidno, da se je zadolževanje vseh občin v obdobju 2000–2010 v nominalnih zneskih iz leta v leto večinoma povečevalo. Od 2001 do 2008 se je zadolževanje povečalo za kar 905 odstotkov. Zadolževanje se je leta 2008 v primerjavi z letom 2007 povečalo za 204 odstotke, saj je v letu 2008 stopilo v veljavo, da se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil, finančnih najemov in blagovnih kreditov v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna pred letom zadolževanja. Tudi odplačilo dolga vseh občin se je v tem obdobju povečevalo, razen leta 2005. V letu 2008 se je odplačilo dolga v primerjavi z letom 2007 povečalo za 34 odstotkov, v primerjavi z letom 2001 pa za 148 odstotkov.

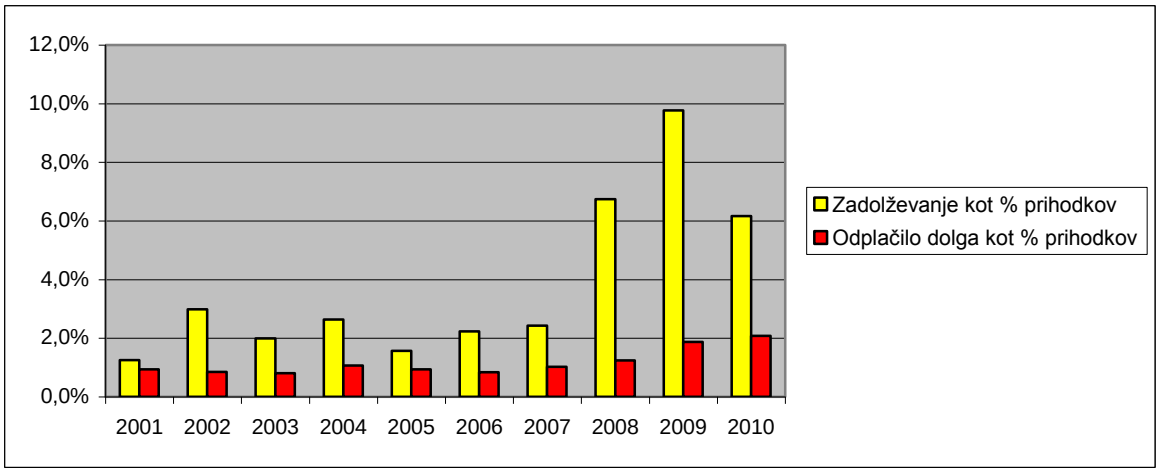
Tabela 5: Zadolževanje in odplačila dolga vseh občin v obdobju 2001–2010

Leto	Prihodki (v tisoč EUR)	Zadolževanje (v tisoč EUR)	Zadolževanje kot % prihodkov	Odplačilo dolga (v tisoč EUR)	Odplačila dolga kot % prihodkov
2001	1.004.076	12.573	1,3	9.411	0,9
2002	1.105.220	32.975	3,0	9.408	0,9
2003	1.208.865	24.118	2,0	9.683	0,8
2004	1.297.603	34.241	2,6	13.805	1,1
2005	1.424.940	22.315	1,6	13.280	0,9
2006	1.595.137	35.691	2,2	13.423	0,8
2007	1.710.495	41.604	2,4	17.436	1,0
2008	1.875.187	126.322	6,7	23.377	1,2
2009	2.036.559	198.991	9,8	38.202	1,9
2010	2.180.403	134.371	6,2	45.313	2,1

Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 7–8/2011, tabela I. 4. 2., I. 4. 6.

Delež zadolževanja v prihodkih se do leta 2007 ni bistveno povečal. V letu 2007 se je povečal na 6,7 odstotka. Leta 2009 je delež znašal kar 9,8 odstotka. Kljub povečanju zadolževanja se delež odplačil dolga glede na celotne prihodke občin bistveno ne spreminja in se giblje med 0,8 in 2,1 odstotka, kar lahko vidimo iz Slike 4.

Slika 4: Zadolževanje in odplačilo dolga občin kot % realiziranih prihodkov v obdobju 2001–2010



Vir:Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 7–8/2011, tabela I. 4. 2., I. 4. 6.

V proračunskem letu 2009 je Ministrstvo za finance prejelo 108 zahtev za izdajo soglasja za zadolževanje. Soglasje je bilo izdano 105 občinam v vrednosti 188.924.720 evrov. V letu 2010 je ministrstvo prejelo 103 zahtevke, izdalo pa je le 93 soglasij. Dve občini sta v nadaljevanju odstopili od namere zadolževanja. Skupna vrednost novega zadolževanja je

znašala 132.259.485 evrov. Prevzelo jo je 78 občin. Če primerjamo obe leti, vidimo, da se je v letu 2010 zadolžilo manjše število občin. V letu 2009 se je zadolžila polovica občin, v letu 2010 pa 37 odstotkov vseh občin.

Tabela 6 prikazuje primerjavo stanja dolga občin in javnih pravnih oseb s prihodki v letih 2009 in 2010. Vidimo lahko, da se je dolg občin v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 povečal kar za 22 odstotkov. Konec leta 2009 je dolg vseh občin znašal 456 milijonov evrov, konec leta 2010 pa že 556 milijonov evrov. Povečali so se tudi prihodki občin. Leta 2009 so znašali 2,04 milijarde evrov, leta 2010 pa so se povečali za 7,3 odstotka in znašali 2,19 milijarde evrov. Njihov porast je bil kar precej manjši od porasta zadolženosti. Za 12 odstotkov pa se je povečal tudi dolg javnih pravnih oseb, iz 159 milijonov evrov leta 2009 na 178 milijonov evrov leta 2010. Celoten dolg pravnih oseb je še vedno opazno manjši od dolga občin. Občine so kot ustanoviteljice teh pravnih oseb v določenem delu porok za odplačilo prevzetih obveznosti.

Tabela 6: Primerjava stanja dolga občin in pravnih oseb s prihodki v letih 2009 in 2010

Leto	Prihodki (v EUR)	Javni dolg občin (v EUR)	Dolg pravnih oseb (v EUR)
2009	2.036.559.459	455.968.877	159.310.727
2010	2.186.079.764	555.825.908	177.688.054

Vir:Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 4.

V letu 2010 se je povečalo tudi število občin, ki so bile zadolžene. V letu 2009 40 občin ni imelo nobene obveznosti iz lastne zadolžitve. V letu 2010 se je to število zmanjšalo. Nezadolženih občin je bilo samo še 31, kar predstavlja 15 odstotkov vseh slovenskih občin.

Po absolutnem znesku je bila konec leta 2010 najbolj zadolžena Mestna občina Ljubljana. Njen dolg je znašal skoraj 128 milijonov evrov, dolg pravnih oseb pa še dodatnih 86 milijonov evrov. Sledita ji Mestna občina Koper in Mestna občina Maribor.

Primerjava dolga lokalnih skupnosti z bruto domačim proizvodom v Tabeli 7 kaže, da je leta 2009 zadolženost občin predstavljala 1,3 odstotka, leta 2010 pa skoraj 1,6 odstotka bruto domačega proizvoda.

Tabela 7: Primerjava dolga občin z bruto domačim proizvodom v letih 2009 in 2010

Leto	Javni dolg občin (v mio EUR)	Bruto domači proizvod (v mio EUR; tekoče cene)	Dolg občin kot % bruto domačega proizvoda
2009	456	35.311	1,29
2010	556	35.416	1,57

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 4; Statistični urad Republike Slovenije, Bruto domači proizvod, temeljni agregati nacionalnih računov in zaposlenost, 1995–2010.

Stanje zadolženosti občin obsega stanje kratkoročnih, dolgoročnih in blagovnih kreditov ter finančnih najemov. Iz Tabele 8 lahko razberemo, da največji del, kar 94 odstotkov, predstavljajo dolgoročni krediti. Njihova vrednost je znašala 522.813.395 evrov.

Finančni najem je oblika zadolževanja, ki se jo občine poslužujejo le v manjšem številu. Leta 2010 so finančni najemi znašali 29.337.004 evrov, kar predstavlja 5 odstotkov celotne zadolženosti občin. Ob koncu leta 2010 je tako obliko zadolženosti imelo samo 33 občin.

0,6 odstotka celotne zadolženosti občin pa predstavljajo kratkoročni krediti. Občine najamejo kratkoročne kredite zaradi premagovanja likvidnostnih težav, vrniti pa ga morajo do konca proračunskega leta. Ob koncu leta 2010 je imelo le 9 občin najete kratkoročne kredite. Te občine so bile Škofja Loka, Kostel, Cerknica, Kobilje, Razkrižje, Šalovci, Solčava, Štore in Vitanje. Soglasje Ministrstva za finance je za založitev sredstev, ki jih bo dobila povrnjene za investicijo, pridobila le Občina Solčava. Preostale občine soglasja za zadolžitev niso dobile in so v prekršku, ker jim kratkoročnega kredita ni uspelo vrniti do 31. decembra tekočega leta. To je obdobje, za katerega se lahko zadolžijo brez soglasja Ministrstva za finance.

Najmanjši del zadolženosti, le 0,03 odstotka, predstavljajo blagovni krediti. Ob koncu leta 2010 je le ena občina imela blagovni kredit, to je Občina Ormož, v višini 173.525 evrov.

Tabela 8: Skupna zadolženost vseh občin v letu 2010

Vrsta kredita	Znesek (v EUR)	% celotne zadolženosti
Kratkoročni krediti	3.501.984	0,63
Dolgoročni krediti	522.813.395	94,06
Finančni najemi	29.337.004	5,28
Blagovni krediti	173.525	0,03
Krediti skupaj	555.825.908	100,00

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 5A.

3.1.2 Dolg občine na prebivalca

Povprečna zadolženost na prebivalca v letu 2010 znaša 361 evrov. Rečemo lahko, da na vsakega prebivalca Republike Slovenije odpade 361 evrov dolga občin in javnih pravnih oseb na ravni občin. Od tega znaša dolg občine na prebivalca 273 evrov, dolg pravnih oseb na prebivalca pa 87 evrov.

Dolg prebivalca se giblje od 0,56 evra (Občina Ivančna Gorica) do 1.540,59 evrov (Občina Solčava). V nekaterih občinah pa nimajo nobene zadolžitve. V Tabeli 9 je prikazanih 10 občin z najvišjim skupnim dolgom na prebivalca. Vidimo lahko, da ima najvišji dolg Občina Solčava (1.541 evrov), sledita ji Občina Gornji Petrovci (1.323 evrov) in Občina Kostel (1.252 evrov).

Med desetimi občinami z najvišjim dolgom na prebivalca sta tudi dve mestni občini. Čeprav v absolutnih zneskih po zadolženosti vodi Mestna občina Ljubljana, jo po dolgu na prebivalca prehiteva Mestna občina Koper, kjer znaša dolg na prebivalca 1.150 evrov, sledi ji Mestna občina Ljubljana z 802 evri na prebivalca. Najmanj zadolžen prebivalec mestnih občin je prebivalec Mestne občine Nova Gorica (143 evrov).

Tabela 9: 10 občin z najvišjim skupnim dolgom na prebivalca v letu 2010

Občina	Št. prebivalcev (1. 1. 2010)	Skupaj dolg – občine in pravne osebe (v EUR)	Višina skupnega dolga na prebivalca (v EUR)
Solčava	542	835.000	1.541
Gornji Petrovci	2.265	2.997.068	1.323
Kostel	673	842.688	1.252
Koper	50.178	57.690.185	1.150
Šalovci	1.655	1.816.759	1.098
Vransko	2.615	2.801.550	1.071
Dobrovnik	1.382	1.266.421	916
Lenart	7.472	6.512.868	872
Šentjernej	6.915	5.832.197	843
Ljubljana	266.914	214.106.019	802

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 5.

3.1.3 Zadolženost po regijah

Tabela 10 prikazuje stanje dolga občin v letih 2009 in 2010. Vidimo lahko, da se je dolg v vseh regijah, razen v Zasavski, povečal. Največ dolga odpade na Osrednjeslovensko regijo. Ta je leta 2010 znašal več kot 152 milijonov evrov, kar pomeni 27 odstotkov celotnega dolga vseh občin. Sledita Podravska (17 odstotkov) in Savinjska regija (14 odstotkov). Najmanjši del zadolženosti izkazujeta Goriška (2 odstotka) in Zasavska regija (1 odstotek).

Tabela 10: Stanje dolga občin v letih 2009 in 2010 po statističnih regijah

Statistična regija	Stanje dolga občin (v EUR)	
	2009	2010
Gorenjska	32.305.925	35.636.937
Goriška	9.439.150	10.488.611
Jugovzhodna	27.725.075	31.016.869
Koroška	13.148.504	15.804.380
Notranjsko-kraška	12.162.573	16.398.619
Obalno-kraška	44.508.253	62.271.053
Osrednjeslovenska	132.848.469	152.554.254
Podravska	71.400.591	94.353.920
Pomurska	24.530.385	25.109.636
Savinjska	61.207.065	78.744.152
Spodnjeposavska	20.705.781	27.670.942
Zasavska	5.987.107	5.776.536

Vir:Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 4.

V regijah z nizkim deležem zadolženosti se zadolženost v letih 2009 in 2010 praktično ni spremenila. Precej se je povečala v regijah, ki so že leta 2009 izkazovale visok delež zadolženosti.

V Tabeli 11 je predstavljeno stanje dolga pravnih oseb v letih 2009 in 2010. Daleč največji delež zadolženosti pravnih oseb v celotni zadolženosti pravnih oseb izkazuje Osrednjeslovenska regija, in sicer 50 odstotkov v letu 2010. Zadolženost pravnih oseb se je od 2009 do 2010 zmanjšala v Jugovzhodni Sloveniji, Koroški, Savinjski in Zasavski regiji. V preostalih regijah pa se je zadolženost povečala. Najbolj se je povečala v Notranjsko-kraški in Podravski regiji. V Notranjsko-kraški regiji se je zadolženost pravnih oseb v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 povečala za 653 odstotkov, v Podravski regiji pa za 220 odstotkov.

Tabela 11: Stanje dolga pravnih oseb v letih 2009 in 2010 po statističnih regijah

Statistična regija	Stanje dolga občin (v EUR)	
	2009	2010
Gorenjska	1.125.868	2.138.063
Goriška	2.566.463	3.936.595
Jugovzhodna	7.242.194	5.982.520
Koroška	1.112.088	584.894
Notranjsko-kraška	469.528	3.533.322
Obalno-kraška	14.389.078	24.102.044
Osrednjeslovenska	85.910.146	88.758.458
Podravska	7.703.997	24.672.023
Pomurska	3.299.800	3.765.955
Savinjska	32.830.188	18.202.977
Spodnjeposavska	141.595	185.323
Zasavska	2.519.781	1.825.880

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 4.

Tabeli 12 in 13 podajata primerjavo prihodkov občin s stanjem dolga v letih 2009 in 2010. Vidimo lahko, da v obeh letih najvišjo zadolženost v primerjavi s prihodki izkazuje Obalno-kraška regija. Leta 2009 je zadolženost te regije znašala 31,4 odstotka prihodkov, v letu 2010 pa že 49,4 odstotka. Daleč najnižjo zadolženost v primerjavi s prihodki izkazuje v letih 2009 in 2010 Goriška regija. V letu 2009 znaša stanje dolga 7,7 odstotka vseh prihodkov, v letu 2010 pa 7,3 odstotka.

Tabela 12: Primerjava prihodkov občin s stanjem dolga v letu 2009 po statističnih regijah

Statistična regija	Prihodki (v EUR)	Javni dolg občine (v EUR)	Javni dolg občine kot % prihodkov
Gorenjska	203.973.554	32.305.925	15,84
Goriška	129.499.198	9.439.150	7,29
Jugovzhodna	133.978.470	27.725.075	20,69
Koroška	82.079.441	13.148.504	16,02
Notranjsko-kraška	54.861.857	12.162.573	22,17
Obalno-kraška	141.952.686	44.508.253	31,35
Osrednjeslovenska	447.480.582	132.848.469	29,69
Podravska	327.866.352	71.400.591	21,78
Pomurska	115.337.486	24.530.385	21,27
Savinjska	266.487.111	61.207.065	22,97
Spodnjeposavska	93.444.698	20.705.781	22,16
Zasavska	39.598.025	5.987.107	15,12

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 4.

Tabela 13: Primerjava prihodkov občin s stanjem dolga v letu 2010 po statističnih regijah

Statistična regija	Prihodki (v EUR)	Javni dolg občine (v EUR)	Javni dolg občine kot % prihodkov
Gorenjska	208.094.592	35.636.937	17,13
Goriška	135.762.433	10.488.611	7,73
Jugovzhodna	141.041.554	31.016.869	21,99
Koroška	107.566.359	15.804.380	14,69
Notranjsko-kraška	55.350.847	16.398.619	29,63
Obalno-kraška	126.008.244	62.271.053	49,42
Osrednjeslovenska	575.217.137	152.554.254	26,52
Podravska	323.425.260	94.353.920	29,17
Pomurska	120.723.532	25.109.636	20,80
Savinjska	269.761.896	78.744.152	29,19
Spodnjeposavska	83.476.376	27.670.942	33,15
Zasavska	39.651.535	5.776.536	14,57

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12 .2010, tabela 4.

Tabela 14 prikazuje stanje dolga občin in pravnih oseb na lokalni ravni po regijah. Opazimo lahko, da je daleč najbolj zadolžen prebivalec Obalno-kraške regije. V tej regiji znaša skupen dolg 810 evrov na prebivalca. Sledi ji Osrednjeslovenska regija. Najmanj zadolžen pa je prebivalec Goriške regije, kjer znaša skupen dolg na prebivalca 122 evrov.

Tabela 14: Stanje dolga občin in pravnih oseb na dan 31. 12. 2010 po regijah

Statistična regija	Število prebivalcev (1. 1. 2010)	Dolg občine na prebivalca (v EUR)	Dolg pravnih oseb na prebivalca (v EUR)	Višina skupnega dolga na prebivalca (v EUR)
Gorenjska	203.006	176	11	187
Goriška	118.620	88	33	122
Jugovzhodna	141.610	219	42	261
Koroška	73.663	215	8	223
Notranjsko-kraška	51.570	318	69	387
Obalno-kraška	106.622	584	226	810
Osrednjeslovenska	513.258	297	173	470
Podravska	323.148	292	76	368
Pomurska	123.389	204	31	235
Savinjska	262.229	300	70	370
Spodnjeposavska	70.717	391	3	394
Zasavska	45.133	128	40	168

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 5A.

Regije, kjer je skupni dolg višji od slovenskega povprečja, ki znaša 361 evrov, so Obalno-kraška, Osrednjeslovenska, Notranjsko-kraška, Podravska, Savinjska in Spodnjeposavska regija.

3.2 Analiza zadolževanja na vzorcu desetih občin

Za analizo zadolževanja sem si izbrala vzorec desetih občin. Izbrala sem šest navadnih (Solčava, Vransko, Hoče – Slivnica, Podčetrtek, Šalovci, Divača) in tri mestne občine (Koper, Slovenj Gradec in Ptuj). Izbrala sem si tudi Mestno občino Ljubljana, ki je obenem glavno mesto Slovenije.

Tabela 15 prikazuje stanje dolga občin in njenih pravnih oseb ter dolg na prebivalca. Vidimo, da ima najvišji absolutni dolg med desetimi izbranimi občinami Mestna občina Ljubljana. Sledi ji Mestna občina Koper. Prav tako imata Mestna občina Ljubljana in Mestna občina Koper najvišji dolg pravnih oseb. Občine Solčava, Vransko, Hoče – Slivnica, Podčetrtek in Divača nimajo dolga pravnih oseb. Najvišji dolg na prebivalca ima od izbranih občin Občina Solčava, ki znaša 1.540,59 evrov in je tudi najvišji dolg občine na prebivalca v Sloveniji. Sledi ji Občina Vransko, kjer dolg na prebivalca znaša 1.071,34 evrov. Od izbranih občin ima le Mestna občina Slovenj Gradec manjši dolg na prebivalca od slovenskega povprečja, ki znaša 361 evrov. Občani preostalih izbranih občin so nadpovprečno zadolženi.

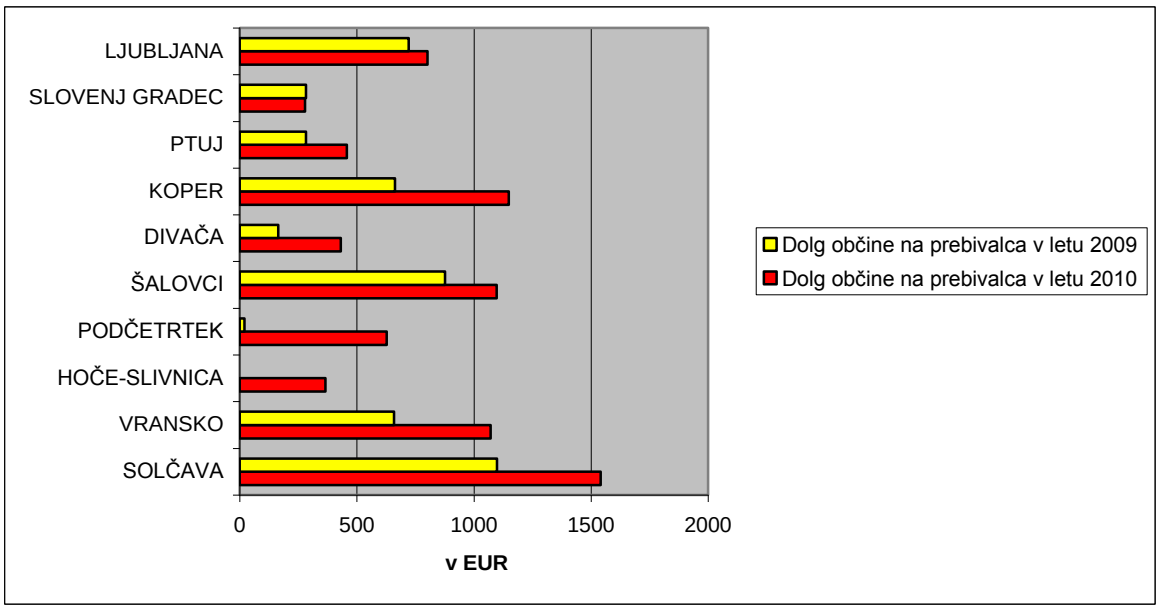
Tabela 15: Stanje dolga na dan 31. 12. 2010 (vzorec občin)

Občina	Stanje dolga			Dolg na prebivalca	
	Občinski dolg (v EUR)	Dolg pravnih oseb (v EUR)	Skupaj dolg (v EUR)	Število prebivalcev (1. 1. 2010)	Dolg občine na prebivalca (v EUR)
Solčava	835.000	0	835.000	542	1.541
Vransko	2.801.549	0	2.801.550	2.615	1.071
Hoče – Slivnica	4.000.000	0	4.000.000	10.904	367
Podčetrtek	2.181.386	0	2.181.386	3.477	627
Šalovci	1.516.759	300.000	1.816.759	1.655	916
Divača	1.647.822	0	1.647.822	3.822	431
Koper	38.750.000	18.940.185	57.690.185	50.178	772
Ptuj	10.893.780	8.057	10.901.838	23.812	457
Slovenj Gradec	4.323.037	460.510	4.783.547	17.143	252
Ljubljana	127.788.365	86.317.653	214.106.019	266.914	479

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 5.

Na Sliki 5 lahko vidimo, da se je stanje dolga občin na prebivalca v vseh izbranih desetih občinah iz leta 2009 do leta 2010 povečalo, izjema je le Občina Slovenj Gradec. Občan Občine Hoče – Slivnica v letu 2009 sploh ni bil zadolžen, v letu 2010 pa je znašal dolg občine na prebivalca 367 evrov. Precej se je povečal tudi dolg občine na prebivalca v Občini Podčetrtek.

Slika 5: Stanje dolga občin na prebivalca v letih 2009 in 2010



Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 5; Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2009.

Izbrane občine so se izmed vseh občin v letu 2010 najbolj zadolžile v primerjavi z njihovimi proračunskimi prihodki.

V Tabeli 16 lahko vidimo, da je v Občini Solčava v letu 2010 zadolževanje v primerjavi s prihodki predstavljalo kar 67,41 odstotka proračunskih prihodkov. Sledi Občina Vransko, kjer zadolževanje predstavlja 49,67 odstotka proračunskih prihodkov. Od mestnih občin je zadolževanje v primerjavi s prihodki največje v Mestni občini Koper, in sicer 25,6 odstotka. Mestna občina Ljubljana se je zadolžila le za 5,36 odstotka proračunskih prihodkov.

Tabela 16 :Zadolževanje v primerjavi s prihodki občin v letu 2010 (vzorec občin)

Občina	Zadolževanje (v EUR)	Prihodki (v EUR)	Zadolževanje kot % prihodkov
Solčava	1.410.000	2.091.741	67,41
Vransko	1.175.000	2.365.855	49,67
Hoče – Slivnica	4.000.000	8.088.456	49,45
Podčetrtek	2.100.000	4.804.943	43,71
Šalovci	671.176	1.713.173	39,18
Divača	2.000.000	5.112.278	39,12
Koper	15.000.000	58.584.806	25,60
Ptuj	5.000.000	31.323.146	15,96
Slovenj Gradec	4.332.624	30.109.388	14,39
Ljubljana	20.000.000	373.122.846	5,36

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov) za leto 2010.

Občina mora z odlokom o proračunu in s proračunom zadostiti zakonskim zahtevam glede načrtovanja zadolževanja. Po oceni Računskega sodišča Republike Slovenije je zadolževanje treba predstaviti v proračunskih dokumentih. Ti dokumenti naj bi dajali podatke o trenutnem stanju zadolženosti občine, nameravani zadolžitvi, razlogih zanjo in obveznostih iz zadolževanja v naslednjih proračunskih letih. Navedeni podatki so bistveni za načrtovanje zadolževanja in sprejemanje odločitev glede zadolžitve.

Točen namen zadolžitve sta v odloku o proračunu definirali le Mestna občina Slovenj Gradec in Občina Podčetrtek. Mestna občina Slovenj Gradec je načrtovala zadolževanje za investicije v mladinski kulturni center, večnamensko dvorano, glasbeno šolo, atletski stadion, rekonstrukcije določenih cest in revitalizacijo mestnega jedra. Občina Podčetrtek je načrtovala zadolževanje za dokončanje investicije večnamenske športne dvorne in prizidka vrtca. Nekatere občine imajo v odlokih o proračunih zapisano, da se zadolžitev namenja za financiranje investicij, določenih s proračunom. Namen zadolževanja pa so definirale tudi kot kritje presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter odplačila dolga v računu financiranja. Tak način predstavitve razlogov za zadolžitev je Računsko sodišče Republike Slovenije v revizijskem poročilu o zadolževanju občin predstavilo kot pomanjkljivo načrtovanje. Nobena od izbranih občin tudi ni predstavila obdobja in pogojev zadolžitve.

V Tabeli 17 so prikazani podatki o načrtovani zadolžitvi in načrtovanem odplačilu dolga ter izvršeni zadolžitvi in odplačilu dolga. Vidimo lahko, da so se zadolžile toliko, kot so načrtovale občine Hoče – Slivnica, Podčetrtek, Koper in Ptuj. Izvršeno zadolževanje je bilo večje od načrtovanega v občinah Solčava, Divača in Slovenj Gradec, manjše pa v občinah

Vransko in Šalovci. Vse izbrane občine so se zadolžile z najetjem kredita pri poslovnih bankah. Več dolga, kot so načrtovali, so odplačali le v občinah Solčava, Divača in Slovenj Gradec, v preostalih pa je bilo izvršeno odplačilo dolga manjše od načrtovanega.

Tabela 17: Načrtovano in izvršeno zadolževanje in odplačilo dolga občin za leto 2010

Občina	Načrtovano zadolževanje (v EUR)	Izvršeno zadolževanje (v EUR)	Indeks	Načrtovano odplačilo dolga (v EUR)	Izvršeno odplačilo dolga (v EUR)	Indeks
Solčava	836.000	1.410.000	169	862.000	1.135.000	132
Vransko	1.450.000	1.175.000	81	250.000	89.450	36
Hoče – Slivnica	4.000.000	4.000.000	100	0	0	/
Podčetrtek	2.100.000	2.100.000	100	29.700	28.087	95
Šalovci	971.175	671.176	69	635.000	325.478	51
Divača	1.000.000	2.000.000	200	683.933	986.111	144
Koper	15.000.000	15.000.000	100	1.450.000	1.250.000	86
Ptuj	5.000.000	5.000.000	100	181.000	176.801	98
Slovenj Gradec	1.477.843	4.332.624	293	797.495	3.841.030	482
Ljubljana	20.000.000	20.000.000	100	6.967.208	6.644.016	95

Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov) za leto 2010; Odlok o proračunu Občine Divača za leto 2010; Odlok o proračunu Občine Hoče – Slivnica za leto 2010; Odlok o proračunu Mestne občine Koper za leto 2010; Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2010; Odlok o proračunu Občine Podčetrtek za leto 2010; Odlok o proračunu Mestne občine Ptuj za leto 2010; Odlok o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2010; Odlok o proračunu Občine Solčava za leto 2010; Odlok o proračunu Občine Šalovci za leto 2010; Odlok o proračunu Občine Vransko za leto 2010.

3.3 Problematika zadolževanja

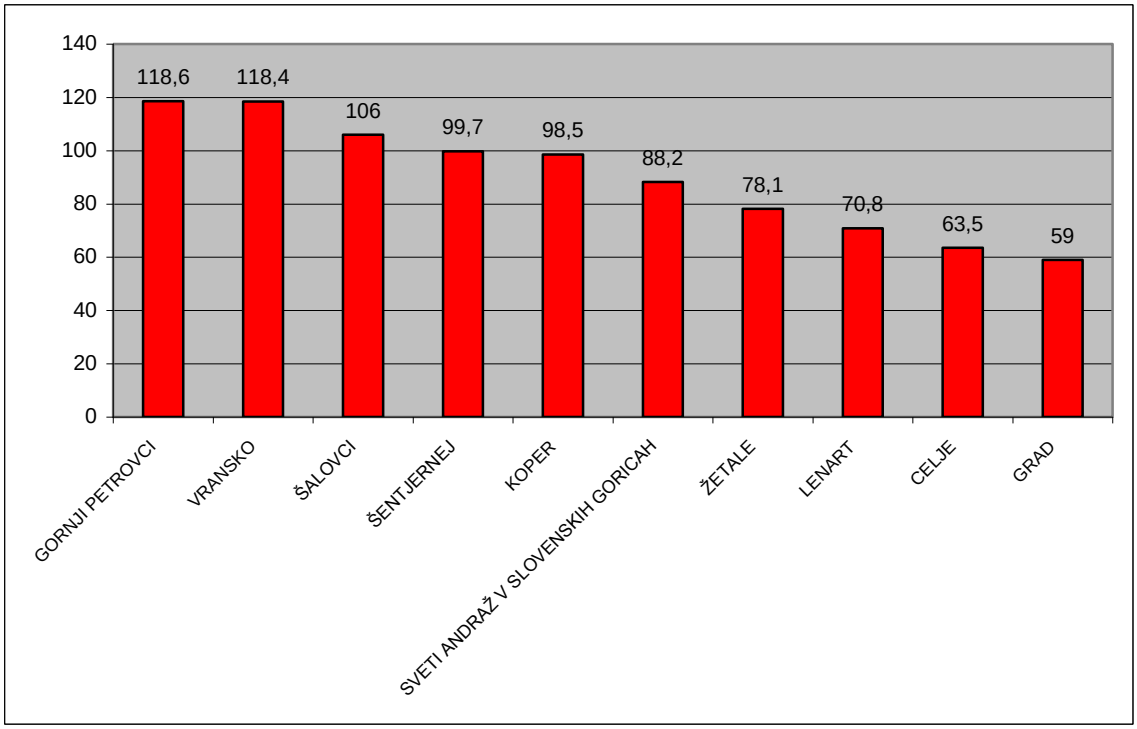
3.3.1 Občine in problem prezadolženosti

Vidimo lahko, da se je zadolženost vseh 210 občin in njihovih pravnih oseb v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 povečala kar za petino, z 2,04 na 2,19 milijarde evrov. Od tega se je zadolženost 11 mestnih občin povečala iz 346 milijonov na 415 milijonov evrov.

Slika 6 prikazuje, da imajo nekatere občine tudi več dolga, kot znašajo njihovi letni prihodki. V letu 2010 so bile takšne občine tri. To so občine Gornji Petrovci, Vransko in Šalovci. Dolg Občine Gornji Petrovci in njenih pravnih oseb je konec leta 2010 presegal prihodke iz leta 2009 za kar 18,6 odstotka, Občine Vransko 18,4 odstotka in Občine Šalovci 6 odstotkov. V Šentjerneju in Mestni občini Koper pa je dolg le malo manjši od

letnih prihodkov. V Šentjerneju znaša dolg 99,7 odstotka prihodkov občine, v Mestni občini Koper pa 98,5 odstotka prihodkov občine.

Slika 6: Dolg občin v % proračunskih prihodkov v letu 2010



Vir: Ministrstvo za finance, Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010, tabela 5A; Ministrstvo za finance, Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov) za leto 2010.

Obseg zadolževanja občin po oceni Ministrstva za finance še ni kritičen, vendar se število občin, ki se s svojimi letnimi obveznostmi za poplačilo dolgov bližajo zakonsko dovoljenemu obsegu (8 odstotkov prihodkov), vsako leto povečuje.

V Poročilu o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010 Ministrstva za finance je zapisano, da povprečno letno poplačilo dolga obravnavanih 73 občin predstavlja 5,43 odstotka njihovih prihodkov. Zadolženost 18 občin je pod 4 odstotke, zadolženost 28 občin med 4 in 6 odstotki, zadolženost 13 občin med 6 in 7 odstotki, zadolženost 14 občin pa med 7 in 8 odstotki.

Ministrstvo za finance navaja, da v letu 2010 problema prezadolženosti še nista razrešili Občina Gornji Petrovci in Občina Štore. Dolg Občine Gornji Petrovci in njenih pravnih oseb je konec leta 2010 dosegal skoraj tri milijone evrov in za skoraj 20 odstotkov presegal prihodke občinskega proračuna iz leta 2009. Občina Gornji Petrovci pa je tudi druga najbolj zadolžena občina na prebivalca. Občino Štore pa Ministrstvo za finance omenja kot

občino s problemom prezadolženosti, kljub temu da ima 3,1 milijona evrov proračunskih prihodkov in le 1,42 milijona evrov dolga. Po navajanju časnika Finance (Lipnik & Weiss, 2011) se problem pojavlja zaradi poroštvene izjave oziroma izjave o prevzemu dolga z upniki Zvona Ena Holdinga, SKB in Raiffeisen Banko.

Na prebivalca je najbolj zadolžena Občina Solčava, kjer dolg znaša 1.541 evrov na prebivalca, kar je štirikrat več od slovenskega povprečja. Časnik Finance navaja, da so se v Občini Solčava najbolj zadolžili leta 2008, in sicer za 400.000 evrov za naložbo v objekt osnovne šole in vrtca, ki ju je sofinanciralo Ministrstvo za šolstvo (Lipnik & Weiss, 2011). Na Občini Solčava navajajo, da težijo k temu, ko se posamezen projekt zaključi, je tudi finančno poplačan. Vmes pa je potrebno jemati premostitvene kredite za čas, ko čakajo denar iz sredstev proračuna Evropske unije oziroma kakšnega drugega sklada.

Od mestnih občin je najvišji dolg na prebivalca zabeležila Mestna občina Koper (1.149,71 evrov). Na trditev, da zadolžujejo svoje občane, so se v Mestni občin Koper v sporočilu za javnost odzvali z besedami, da je to zavajanje. Občina za izvajanje svojih pristojnosti prejema prihodke iz sistemskih virov, ki občinam pripadajo za izpolnjevanje njenih pristojnosti na podlagi ustave in zakonov in iz njih plačuje vse svoje obveznosti (Slovenska tiskovna agencija, 2011a).

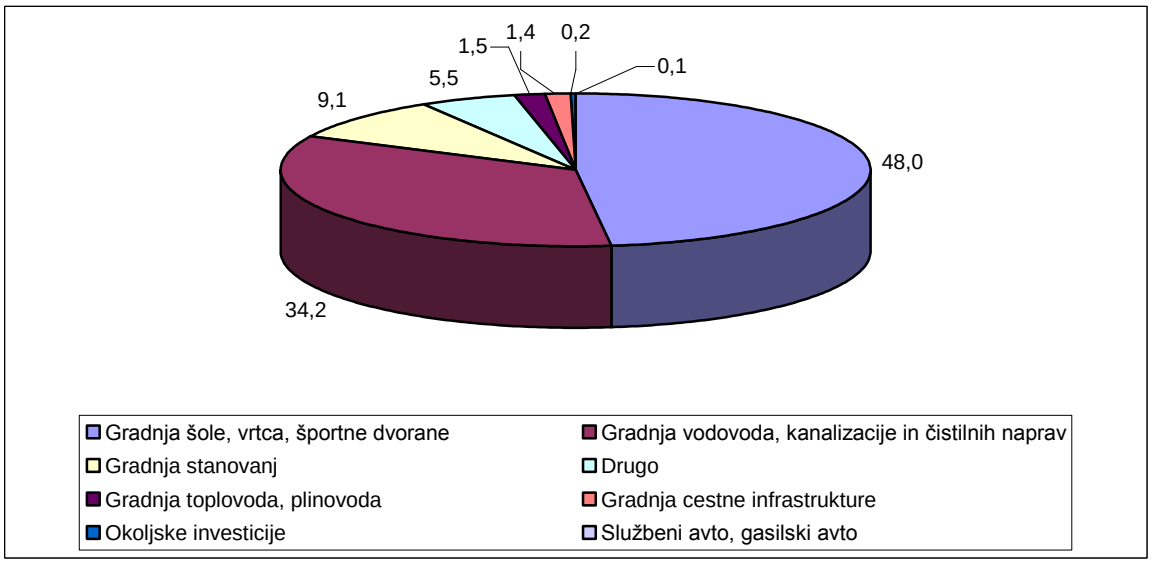
Mestna občina Ljubljana pa ima absolutno gledano najvišji dolg. 31. decembra 2010 je dolg prestolnice dosegel skoraj 128 milijonov evrov, dolg njenih pravnih oseb pa še dodatnih 86 milijonov evrov.

Po podatkih Ministrstva za finance je imelo na dan 17. 6. 2011 šest občin blokirane račune, nekatere zaradi izvršb, druge zaradi prekomernega zadolževanja. Posledica blokiranega transakcijskega računa je omejenost pri izvajanju vseh dejavnosti, ki so v pristojnosti občine. Problem blokiranega računa se odraža na izvajanju že zastavljenih in načrtovanih projektov. V 17. členu ZFO-1 je zapisano, da prihodki od dohodnine in finančne izravnave ne smejo biti zaseženi za plačilo dospelih obveznosti iz zadolžitve, odškodnin po sodnih sklepih in odškodnin po zakonu o denacionalizaciji.

Občine z blokiranim računom so bile Gornji Petrovci, Šalovci, Pesnica, Šentilj, Slovenska Bistrica in Logatec. Občina Logatec je imela blokiran račun zaradi sklepa o izvršbi na podlagi pravnomočne sodbe s podjetjem Petrol. Prav tako je zaradi izvršbe blokiran račun Občine Slovenska Bistrica, ki mora Slovenskim železnicam vrniti plačano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Na drugi strani pa je Občina Gornji Petrovci prezadolžena, zaradi česar je tudi dobila negativno mnenje računskega sodišča. Prav tako imata zaradi problema prezadolženosti blokiran račun tudi občini Šalovci in Šentilj (Slovenska tiskovna agencija, 2011b).

Iz Slike 7 lahko vidimo, da se občine zadolžujejo predvsem za gradnjo šol, vrtcev in športnih dvoran. Pomemben razlog za zadolževanje so tudi gradnja vodovoda, kanalizacije in čistilnih naprav. Igor Šoltes, predsednik računskega sodišča, navaja, da se občine večinoma za gradnjo šol zadolžujejo predvsem zaradi uvedbe devetletnega šolanja. Majhne občine na manj razvitih območjih pa niso imele zgrajenih vodovodnih in kanalizacijskih sistemov. Država z zakonodajo spreminja standarde in pravila, finančno breme teh sprememb pa prenese na ramena občin. Z uvedbo devetletke se je pojavila potreba po širitvi in novogradnji osnovnih šol. Prostorska stiska v vrtcih pa se je pojavila z uvedbo brezplačnega vrtca za drugega otroka (Marn, 2009).

Slika 7: Zadolžitev občin po namenih (v %) na dan 31. 12. 2006



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Zadolževanje občin, 2009, tabela 28.

3.3.2 Reševanje problematike zadolževanja

Ministrstvo za finance je mnenja, da obseg zadolževanja občin ni kritičen, čeprav se število občin, ki se s svojimi letnimi obveznostmi za poplačilo dolgov bližajo zakonsko dovoljenemu obsegu, vsako leto povečuje in manjša število občin, ki sploh niso zadolžene.

Kot sem že zapisala, Ministrstvo za finance izdaja občinam soglasje za novo zadolžitev, če odplačilo posojil, finančnih najemov ter potencialnih obveznosti iz poroštev ne preseže 8 odstotkov prihodkov občine v zadnjem letu (pri prihodkih se ne upoštevajo donacije, transferni prihodki iz državnega proračuna in proračuna Evropske unije). Če občine črpajo in odplačajo posojilo med letom, soglasja Ministrstva za finance ne potrebujejo. Čeprav je občinski dolg del javnega dolga, Ministrstvo za finance nima tekočega pregleda nad zadolževanjem občin.

S spremembo zakonodaje se je v letu 2008 povečalo dovoljeno stanje zadolžitve občin. Igor Šoltes, predsednik računskega sodišča, meni, da je ureditev zadolževanja občin vedno bolj liberalna. To lahko vodi v dodatno povečevanje dolga občin, povzroči pa lahko tudi selitev zadolževanja z občine na pravne osebe javnega sektorja. Občine nenehno iščejo nove obvode, s katerimi bi se lahko zadolžile, ne da bi prekoračile zakonsko predpisano mejo. Primer takšnega obvoda je ustanavljanje gospodarskih družb, ki se zadolžujejo namesto občin. To imenujemo prikrito zadolževanje (Marn, 2009).

Poslanca SD Luka Juri in Marijan Križman sta junija 2011 na vlado naslovila pobudo, naj se zakon o financiranju občin spremeni, ker je sedanja ureditev po njihovem mnenju preohlapna in omogoča dolgoročno neomejeno zadolževanje. Zavzemata se za določitev fiksne meje maksimalnega zadolževanja občin, kot je bilo v veljavi pred letom 2008 (20 odstotkov rednih proračunskih prihodkov). Pri Skupnosti občin Slovenije so mnenja, da so postopki zadolževanja občin, določeni z zakonom, pregledni in občinam omogočajo, da ob soglasju Ministrstva za finance ter njihovim nadzorom pridobivajo nujno potrebna investicijska sredstva tudi iz naslova zadolževanja (Slovenska tiskovna agencija, 2011b).

Na Ministrstvu za finance so mnenja, da je zadolževanje občin ustrezno omejeno. Praksa dosedanjega zadolževanja občin naj bi pokazala, da te brez težav pri tekočem poslovanju tako omejeno zadolžitev lahko tudi servisirajo. Poudarjajo, da mora občina za vsako zadolževanje, pri katerem črpanje in odplačilo nista v istem proračunskem letu, pridobiti njihovo soglasje. Ob tem ministrstvo preverja dejansko zadolžitev lokalne skupnosti in njene možnosti za tekoče poplačilo obveznosti iz naslova posojil. Praksa dosedanjega zadolževanja občin je pokazala, da se občina ne more dolgoročno zadolžiti za kakršnokoli vsoto, ker je ročnost odplačil pri bankah omejena na največ 15 let, v redkih primerih do 20 let.

Na Računskem sodišču opozarjajo, da bi morala primernost limita temeljiti na analizi, koliko odhodkov občina potrebuje za svoje obvezne naloge in posledično, koliko odhodkov lahko nameni za odplačilo dolga ter kakšne investicije je dolžna financirati. Obstaja tveganje, da se občine približajo postavljeni omejitvi v zakonodaji in s tem omejijo možni obseg zadolževanja v prihodnje. Menijo, da je pri ocenjevanju ureditve zadolževanja treba izhajati iz Evropske listine lokalne samouprave. Slednja določa, da naj imajo občine za najemanje posojil za večje investicije v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala. Pri zadolževanju občin pa je pomembna tudi medgeneracijska pravičnost. Če občina gradi šolo, ki jo bodo koristile še naslednje generacije, je smiselno, da se breme razporedi tudi nanje.

Računsko sodišče je leta 2009 izdalo revizijsko poročilo o zadolževanju občin. Revidirali so stanje zadolženosti v desetih občinah. V revizijo so vključili Šmarje pri Jelšah, Radlje ob Dravi, Muto, Mursko Soboto, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju,

Kuzmo, Štore, Gornji Grad in Gornje Petrovce. Z revizijo so ugotovili, da so v letih 2006 in 2007 predpisani limit zadolževanja prekoračile občine Gornji Petrovci, Štore in Gornji Grad. Zaradi tega jim je bilo izrečeno negativno mnenje.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu tudi ugotovilo, da predpisi v obdobju od 2006 do 2007 niso dajali dobre podlage pri postopkih zadolževanja. V sistemu upravnega nadzora Ministrstva za finance niso upoštevani vsi posli občine, ki štejejo v dovoljeni obseg zadolžitve. Tak primer je dajanje poroštev občine. Ugotovili so tudi, da Ministrstvo za finance ni uspešno spremljalo in nadzorovalo zadolževanja občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin, saj predpisi v letih 2006 in 2007 niso v celoti zagotavljali dobre sistemske podlage za poročanje o zadolževanju. Ministrstvo za finance tudi nima podatkov iz bilance stanja občin za kontroliranje popolnosti in točnosti podatkov, ki jih posredujejo občine. Sistem poročanja podatkov o zadolžitvi je zasnovan na posredovanju podatkov v tiskani obliki in ročnem vnašanju podatkov v poslovno evidenco Ministrstva za finance. Pri tem je tveganje za nastanek napak veliko, ročno vnašanje podatkov pa zahteva nesorazmerno veliko porabo delovnega časa.

Obstoječi zakon o financiranju občin ne predpisuje nobenih sankcij za pretirano prezadolženost. Igor Šoltes (Marn, 2009) je v intervjuju za časnik Mladina podal mnenje, da bi bilo potrebno razmisliti o kazenskem pregonu dejanj, ki škodujejo javnim financam. Ker kljub odkritju kršitev ne sledi kaznovanje odgovornih, državljani izgubljajo zaupanje v učinkovitost države, nadzornih institucij in posameznih vej oblasti.

SKLEP

Zadolženost občin v zadnjih letih narašča. Dolg občin se je v obdobju od 2000 do 2010 v nominalnih zneskih iz leta v leto povečeval. Dolg občin se je v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 povečal za kar 22 odstotkov. V letu 2010 se je povečalo tudi število občin, ki so bile zadolžene.

V letu 2010 so imele nekatere občine tudi več dolga, kot znašajo njihovi letni prihodki. Takšne občine so bile tri, in sicer Gornji Petrovci, Vransko in Šalovci. Dolg Občine Gornji Petrovci in njenih pravnih oseb je konec leta 2010 presegal lanske prihodke za kar 18,6 odstotka, Občine Vransko 18,4 odstotka in Občine Šalovci 6 odstotkov.

Po mnenju Ministrstva za finance je zadolževanje občin ustrezno omejeno in obseg zadolževanja še ni kritičen, čeprav se število občin, ki se s svojimi letnimi obveznostmi za poplačilo dolgov bližajo zakonsko dovoljenemu obsegu (8 odstotkov prihodkov), vsako leto povečuje. Občine v tekočem poslovanju brez težav omejeno zadolžitev lahko tudi servisirajo. Ministrstvo za finance navaja, da v letu 2010 problema prezadolženosti še nista razrešili Občina Gornji Petrovci in Občina Štore.

Pojavljajo se mnenja, da je ureditev zadolževanja občin vedno bolj liberalna, kar vodi v dodatno povečevanje dolga občin in selitev zadolževanja z občine na pravne osebe javnega sektorja. Na vlado je bila tudi naslovljena pobuda za določitev fiksne meje maksimalnega zadolževanja občin, tako kot je bilo v veljavi pred letom 2008.

Moje mnenje je, da je zadolževanje nujno potrebno za financiranje investicij. Občine se lahko ne bi zadolževale, vendar je vprašanje, ali bi lahko občina uresničila razvojne cilje. Občine morajo pogosto najeti likvidnostna posojila v višini premoščanja zalaganja sredstev, odobrenih iz skladov Evropske unije. Občine se morajo zadolževati tudi zaradi tega, ker država z zakonodajo spreminja standarde in pravila, finančno breme teh sprememb pa prenese na ramena občin. Takšna primera sta uvedbi devetletke in brezplačnega vrtca za drugega otroka. Posledica tega pa je zadolževanje občin za gradnjo šol in vrtcev.

Problematičen pa se mi zdi nadzor nad zadolževanjem občin, saj je sistem poročanja podatkov o zadolžitvi zasnovan na posredovanju podatkov v tiskani obliki in ročnem vnašanju podatkov v poslovno evidenco Ministrstva za finance. Pri tem pa se pojavlja veliko tveganje za nastanek napak. Menim, da občine pomanjkljivo načrtujejo obseg zadolževanja, saj sem ugotovila, da sta na vzorcu desetih občin le dve v odloku o proračunu definirali točen namen zadolžitve.

LITERATURA IN VIRI

1. Bajo, A., & Alibegović, D. J. (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*. Zagreb: Školska knjiga.
2. Brezovnik, B. (2003). *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, problematika in mednarodna primerjava*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
3. Grafenauer, B. (2000). *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta.
4. Juvan Gotovac, V. (2000). Naloge župana. V S. Vlaj (ur.), *Župan in občina* (str. 8–20). Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
5. Kaučič, I., & Grad, F. (2000). *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
6. Kukovič, S. (2009). Naloge in pristojnosti pokrajin: decentralizacija ali dekoncentracija?. V M. Haček (ur.), *Lokalna demokracija III* (str. 139–155). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Lipnik, K., & Weiss, M. (2011, 13. julij). Dolg občin skočil za petino. *Finance.si*. Najdeno 18. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.finance.si/318256/Dolg-ob%C4%8Din-sko%C4%8Dil-za-petino
8. Marn, U. (2009, 12. junij). Čas za uvedbo kazenskega pregona. *Mladina.si*. Najdeno 4. oktobra 2011 na spletnem naslovu http://www.mladina.si/tednik/200923/cas_za_uvedbo_kazenskega_pregona
9. Milunovič, V. (2009). Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju. V M. Haček (ur.), *Lokalna demokracija III* (str. 173–195). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Ministrstvo za finance. (2011). *Bilten javnih financ 7–8/2011*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
11. Ministrstvo za finance. (b. l.). *Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave (obdobje od 2001 do 2010)*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
12. Ministrstvo za finance. (b. l.). *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov) za leto 2010*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
13. Ministrstvo za finance. (2010). *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2009*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
14. Ministrstvo za finance. (2011). *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2010*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
15. Odlok o proračunu Občine Divača za leto 2010. *Uradni list RS,* št. 39/2010.
16. Odlok o proračunu Občine Hoče – Slivnica za leto 2010. *Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije,* št. 34/2009, 19/2010.
17. Odlok o proračunu Mestne občine Koper za leto 2010. *Uradni list RS,* št. 107/2009.

18. Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2010. *Uradni list RS,* št. 7/2010, 76/2010.
19. Odlok o proračunu Občine Podčetrtek za leto 2010. *Uradni list RS,* št. 102/2009, 12/2010, 40/2010, 72/2010.
20. Odlok o proračunu Mestne občine Ptuj za leto 2010. *Uradni vestnik Mestne občine Ptuj,* št. 2/2009, 13/2009, 4/2010.
21. Odlok o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2010. *Uradni list RS* št., 110/2009, 54/2010, 71/2010.
22. Odlok o proračunu Občine Solčava za leto 2010. *Uradno glasilo Zgornjesavinjskih občin,* št. 04/2009, 03/2010.
23. Odlok o proračunu Občine Šalovci za leto 2010. *Uradni list RS,* št. 108/2009, 101/2010.
24. Odlok o proračunu Občine Vransko za leto 2010. *Uradni list RS,* št. 14/2010, 53/2010.
25. Pinterič, U., Benda, N., & Belak, B. (2008). *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče.
26. Pravilnik o postopkih zadolževanja občin. *Uradni list RS,* št. 108/2008, 49/2010.
27. Računsko sodišče Republike Slovenije (2009, 8. junij). *Revizijsko poročilo, zadolževanje občin*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
28. Slovenska tiskovna agencija. (2011a, 20. april). Koprska občina zavrača očitke o prezadolženosti. *Primorske novice*. Najdeno 8. decembra na spletnem naslovu http://www.primorske.si/Primorska/Istra/Koprska-obcina-zavraca-ocitke-o-prezadolzenosti.aspx
29. Slovenska tiskovna agencija. (2011b, 26. junij). Šest slovenskih občin ima blokirane račune. *Finance.si*. Najdeno 6. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.finance.si/316497/%C5%A0est-slovenskih-ob%C4%8Din-ima-blokirane-ra%C4%8Dune
30. Statistični urad Republike Slovenije. (b. l.). *Bruto domači proizvod, temeljni agregati nacionalnih računov in zaposlenost; 1995–2010.* Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
31. Vlaj, S. (2001). *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani.
32. Vlaj, S. (2006). *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
33. Zakon o financiranju občin. *Uradni list RS,* št. 123/2006, 101/2007, 57/2008, 36/2011.
34. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* ,št. 11/2011-UPB4.
35. Zakon o lokalni samoupravi. *Uradni list RS,* št. 94/2007-UPB2, 14/2010, 84/2010.
36. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. *Uradni list RS,* št. 15/1996.