

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jerneja Kalan

Zadolževanje občin v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jerneja Kalan

Mentorica: doc. dr. Simona Kukovič

Zadolževanje občin v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

Zahvala

Posebna zahvala gre dr. Simoni Kukovič, za vso potrpežljivost pri izdelavi celotnega diplomskega dela. Prav tako gre zahvala celotni družini, za podpiranje in pomoč v študijskih letih. Hvala!

Zadolževanje občin v Sloveniji

Slovenska zakonodaja občinam dovoljuje, da se v nekaterih primerih tudi zadolžujejo. V katerih primerih in kakšne so možnosti zadolževanja urejajo Zakon o javnih financah 2008, Zakon o financiranju občin 2007, Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin ter Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve oseb javnega sektorja in občin. Zakonodaja prav tako določa tri glavne vire financiranja občin, to so: lastni viri, sredstva države in zadolževanje. Prav tako je zakonsko urejena višina najvišje stopnje možne zadolženosti in postopek samega zadolževanja, saj brez potrditve Ministrstva za finance tega ne morejo storiti. Glede na napisano je v empiričnem delu diplomske naloge predstavljeno splošno stanje zadolženosti občin, statistični podatki desetih najbolj zadolženih občin v letu 2014, kjer je opravljena analiza glede na katere kazalniki lahko sklepamo podobnosti med njimi. V nadaljevanju so predstavljeni tudi podatki zadolženosti občin glede na zakonsko dovoljeno višino zadolževanja v letih 2010-2014. Ugotovitve opravljene analize so pokazale, da se občine v večini zadolžujejo v zakonsko predvidenih okvirjih in ne presegajo dovoljenega odstotka. Vzorec desetih najbolj zadolženih občin glede na izbrane kazalnike, kaže da so si občine med seboj precej podobne. Velik problem zadolževanja občin še vedno predstavlja nadzor ter pridobitev potrebne dokumentacije, ki jo mora občina priložiti k vlogi za soglasje in samo na podlagi tega ima Ministrstvo za finance možnost preverjanja zadolženosti posamezne občine.

Ključne besede: Lokalna samouprava, zadolževanje, financiranje občin, slovenska zakonodaja.

Indebtedness of municipalities in Slovenia

Slovenian legislation allows municipalities that in some cases they can borrow money. In which cases and what are the borrowing options, regulates the Act of financing of municipalities, Public Finance act and other two acts of Slovenian legislation. The legislation also provides three main sources of financing municipalities and these are: their own resources, state funds, and borrowing. Maximum rate of indebtedness is also regulated as the process of borrowing itself, because without the conformation of the Minister of finance they cannot proceed ahead with borrowing. According to the written before, the empirical part shows general state of indebtedness of municipalities, statistical data of ten most indebted municipalities in 2014, where is made an analysis according to which indicators we can suggest similarities between them. Down below are also presented data on the indebtedness of municipalities, according to the legally permitted amount of borrowing in the years 2010-2014. Findings of the made analysis showed, that municipalities in most cases borrow within statutory frameworks and do not go over the allowed percentage. Sample of the ten most indebted municipalities, based on the selected indicators, show their similarity. A major problem of indebtedness of municipalities still represents control and the acquisition of the necessary documentation which must be submitted by the municipality to the application for consent, and only on this basis, the Ministry of Finance has the possibility of checking the indebtedness of each municipality.

Key words: Municipality, borrowing, Slovenian legislation, indebtedness.

Kazalo

1 UVOD	7
1.1 NAMEN IN CILJI.....	9
1.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE	9
1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	10
1.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA	10
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	12
2.1 LOKALNA SKUPNOST	12
2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA	13
2.3 OBČINA	15
2.3.1 NALOGE IN VELIKOST OBČIN	16
2.3.2 VRSTE OBČIN	18
3 FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	19
3.1 FINANCIRANJE OBČIN	19
3.1.1 VIRI FINANCIRANJA OBČIN.....	20
4 ZADOLŽEVANJE OBČIN	23
4.1 ZAKONSKA UREDITEV ZADOLŽEVANJA OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	24
4.2 POSTOPEK ZADOLŽEVANJA	26
5 ANALIZA ZADOLŽEVANJA OBČIN	28
5.1 ZADOLŽEVANJE OBČIN PO LETIH	28
5.2 ZADOLŽEVANJE V ZAKONSKO PREDPISANIH OKVIRJIH	29
5.3 ANALIZA DESETIH NAJBOLJ ZADOLŽENIH OBČIN V SLOVENIJI GLEDE NA SKUPNI DOLG	31
6 ZAKLJUČEK	33
7 LITERATURA	35
PRILOGA A: INTERVJU	39

Kazalo tabel

Tabela 5.1: Deset najbolj zadolženih občin v Sloveniji glede na skupni dolg	31
---	----

Kazalo grafov

Graf 5.2: Skupni dolg občin po letih	29
--	----

1 UVOD

Lokalna samouprava je pomembna sestavina današnjih sodobnih, demokratičnih, političnih sistemov predvsem v sistemu (evropske) liberalne demokracije in omogoča, sodelovanje pri opravljanju javnih zadev (Brezovšek in Kukovič 2012, 117). Nova Ustava Republike Slovenije (RS) iz leta 1991 je uvedla lokalno samoupravo vsem prebivalcem RS, s katero je priznala neposredno in posredno pravico državljanov, da sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev javnega značaja (Prebilič in Haček 2012, 5). Ustava je omogočala prebivalcem odločanje o ključnih pristojnosti lokalnih zadev javnega pomena, ki so jih uresničevali z demokratično izvolitvijo predstavniških organov, prav tako neposredno - z referendumom, peticijami, z državljansko pobudo itd. (Vlaj 1998, 23).

Materialna zasnova predstavlja enega izmed ključnih sestavin, da lahko občina kakovostno opravlja svoje naloge, da si zagotovi samostojnost, zmogljivost ter neodvisnost (Milunovič 2012, 107).

Financiranje lokalnih skupnosti še vedno predstavlja enega izmed večjih problemov lokalne samouprave v Republiki Sloveniji ter vpliva na njihovo delovanje ter sposobnost samostojnega reševanja nalog, za katere so pristojne (Milunovič 2012, 126). Osrednji koncept diplomske naloge predstavlja zadolževanje lokalnih skupnosti. Za razumevanje nadaljnje zgradbe je pomembno poznati definirane možnosti zadolževanja ter odnos do tega v lokalnih skupnosti. Pravno sistemski okvir financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji urejata Ustava RS (1991) in Zakon o lokalni samoupravi (2007). V primeru, da občine niso sposobne z lastnimi viri v celoti zagotoviti z zakonom določenih nalog, lahko sredstva pridobijo tudi z zadolževanjem (Milunovič 2012, 115). Z ureditvijo v Republiki Sloveniji imajo občine pravico zadolževanja le, če pridobijo predhodno soglasje ministrstva za finance. Na tak način ima država urejen nadzor nad občinami, da ne prihaja do samovoljnega in nepremišljenega zadolževanja vseh lokalnih skupnosti. Slabost takega sistema pa ne predstavlja razvojne naravnosti, saj občine, ki ne posedujejo zadostnih prihodkov se ne morejo zadolževati za različne večje in dražje razvojne projekte, ki so pomembni pri razvoju posamezne občine (Brezovnik 2003, 33).

Zadolževanje mora biti zakonsko regulirano na vseh ravneh oblasti, tudi na lokalni. Trenutna

zakonska ureditev dovoljuje občinam zadolževanje v primeru financiranja razvoja in za opravljanje nekaterih nalog (Milunovič 2005, 115–116). Torej, se lahko občine zadolžujejo zgolj za namene financiranja investicij, ki ga mora potrditi občinski svet. Pri zadolževanju mora izdati vrednostne papirje ali najeta posojila, prav tako je zadolževanje dovoljeno le v lastni državi, izjemoma v tujini ampak na podlagi zakona. Soglasje ministra za finance je pomembna sprememba izpred prejšnjih let, kot tudi dana soglasja in poročila javnim podjetjem in javnim zavodom (Milunovič 2005, 116). To predstavlja velik izziv za tiste občine, ki skušajo pridobiti dodatne vire z različnimi oblikami javno-zasebnega partnerstva. Občine se lahko poslužujejo likvidnostnih posojil, ki so kratkoročne narave zgolj iz razloga premoščanje razkoraka med prilivi in izdatki. Zneski morajo biti poravnani še v istem proračunskem letu (Milunovič 2009, 186).

Natančna zakonska ureditev največjega možnega obsega zadolževanja občine, lahko vidimo v 10.b členu Zakona o financiranju občin (2008), ki pojasnjuje, da se občine lahko nadaljnjo zadolžujejo, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poročev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne presega 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske Unije ter prihodke režijskih obratov (Zakon o financiranju občin 2008, 10.b člen).

Četudi obstajajo ostre omejitve, smo bili priča reviziji računskega sodišča iz leta 2009, ki je razkrila šokantne podatke vseh občin, katerih se je dolg povečal za več kot 60 % konec leta 2008. V nekaterih primerih je dolg občin celo presegal zakonsko omejitev ter vrednost celotnega občinskega proračuna, zato so izdali negativno mnenje (Mladina 2009, 11. junij). Občine so zabredle v težave iz katerih se je bilo težko rešiti, saj je prišlo do blokad nekaterih računov (Milunovič 2012, 125). Poznamo že veliko podobnih primerov, ki so kasneje izzvala strokovnjake k raziskovanju omenjene problematike. Na nekatera odgovarjam tudi sama v diplomski delu. Najprej me je zanimalo ali se občine zadolžujejo v skladu z zakonsko določenimi predpisi, tako glede višine zadolževanja kot tudi namena zadolževanja. V splošnem sem prav tako prikazala stanje zadolževanja občin v Sloveniji, natančneje katerih

deset občin je najbolj zadolženih ter za katere namene se največ zadolžujejo in kje se skrivajo glavni problemi pri obravnavani tematiki.

1.1 NAMEN IN CILJI

Namen diplomskega dela je najprej v teoretičnem delu pojasniti nekaj ključnih terminov, ki so potrebni za nadaljnje razumevanje, ter celotno predstaviti pojem zadolževanja občin, vključno z zakonsko ureditvijo, njeno zgodovino, ter kako poteka zadolževanje občin v Republiki Sloveniji. Empirični del bo namenjen analizi desetih najbolj zadolženih občin v Sloveniji in natančen pregled ali se občine zadolžujejo v skladu z zakonsko določenimi predpisi. Iz opravljene študije bodo razvidne glavne značilnosti zadolževanja slovenskih občin in ugotovila bom za katere namene se občine z največ dolga, dejansko zadolžujejo.

Cilj diplomskega dela je teoretično umestiti zadolževanja in financiranje občin v okvir lokalne samouprave. Cilj je prav tako ugotoviti ali se občine v Sloveniji zadolžujejo v skladu z zakonsko določenimi predpisi tako glede višine zadolževanja kot tudi namena zadolževanja in, ali zadolženost v občinah presega zakonske predpise omejitve, zanimalo me bo predvsem katere občine so najbolj zadolžene, po katerih kriterijih? In v katere namene gre denar za katerega se zadolžujejo. Cilj je tudi ugotoviti strukturo slovenske lokalne samouprave, prepoznati glavne probleme zadolževanja slovenskih občin, ter kakšno je trenutno stanje občin, predvsem tistih z največ dolga. Pomemben cilj pri diplomski nalogi je tudi podajanje možnosti izboljšanja razmer na raziskanem področju.

1.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE

Za diplomsko delo sem izbrala ključno raziskovalno vprašanje, ki se nanaša na preverjanje področja zadolževanja občin v Sloveniji v skladu z zakonsko določenimi predpisi, saj se občina v skladu z Zakonom o javnih financah (2007), lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra za finance in pod danimi pogoji, ki jih sam zakon določa, (Zakon o javnih financah 2007, 85.člen). Prav tako je po zakonu dovoljeno, da se občine zadolžujejo zgolj za investicijske infrastrukture in ne za tekoče poslovanje, zato se moje raziskovalno vprašanje glasi:

Raziskovalno vprašanje 1: *Ali se občine v Sloveniji poslužujejo zadolževanja v skladu z*

zakonsko določenimi predpisi?

Raziskovalno vprašanje 2: *Ali obstaja kakšna skupna značilnost med desetimi najbolj zadolženimi občinami v RS?*

1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Diplomska naloga vsebuje kvalitativne in kvantitativne raziskovalne metode. Torej, da sem prišla do podatkov, s pomočjo katerih sem lahko kasneje opravila analizo in odgovorila na raziskovalna vprašanja, sem najprej v prvem delu uporabila deskriptivno metodo. Tako je opravljena analiza primarnih virov, v katero so vključeni zakonski ter podzakonski akti, ki urejajo področje zadolževanja občin v Republiki Sloveniji, opredelila sem pojem Lokalna samouprava, Lokalna skupnost, občina, katere so njene naloge, vrste in velikost, financiranje lokalnih skupnosti v Sloveniji ter zadnja opisana tematika, zadolževanje občin v Sloveniji, v katero je vključena analiza sekundarnih virov, analizo knjig, zbornikov in člankov, v katerih sem pridobila čim več podatkov, ki vključujejo problem zadolževanja občin.

V empiričnem delu sem najprej analizirala splošno stanje zadolženosti občin v Sloveniji za, nato sem opravila študijo primera, kjer sem vzela vzorec desetih najbolj zadolženih občin v Sloveniji in prikazala po katerih značilnosti se med seboj ujemajo, za katere namene se občine zadolžujejo, in ali se zadolžujejo v zakonsko predpisanih okvirjih. Torej uporabila sem meta-analizo ter primerjalno analizo že izvedenih med seboj primerljivih znanstvenih raziskav. Empirični del vsebuje še poglobljen intervju z nekdanjim županom mestne občine Nova Gorica, gospodom Črtomirjem Špacapanom.

1.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomska naloga sestoji iz več obravnavanih poglavij in podpoglavij. V uvodnem delu sem predstaviti problematiko, ki sem jo raziskovala skozi nalogo, vključeni nameni in cilji, raziskovalna vprašanja ter raziskovalne metode in tehnike, ki jih sem uporabila pri raziskovanju tematike. Po uvodu sledi teoretičen del, ki je namenjen opredelitvi temeljnih pojmov, nato sem se pa osredotočila na financiranje občin ter ključni del problematike, zadolževanje, ki sem ga teoretično umestila, pregledala zakonsko ureditev v Republiki Sloveniji ter predstavljeni posamezni segmenti, ki so ključni za razumevanje obravnavane

tematike.

V empiričnem delu so prikazani rezultati analize o splošnem stanju zadolževanja občin v Republiki Sloveniji. Predstavljeni so podatki desetih najbolj zadolženih občin ter primerjava med njimi, in ugotovitve skupnih značilnosti obravnavnih občin. Ter nenazadnje analiza za katere namene se občine zadolžujejo in ali se zadolžujejo v zakonsko predpisanih okvirjih. Empiričnem delu sledi zaključek, podajanje odgovora na raziskovalni vprašnji ter zaključne misli in podani napotki za bodoče.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Naslednje poglavje je namenjeno opredelitve temeljnih pojmov obravnavane tematike, ki so ključni za nadaljnje razumevanje diplomskega dela, predvsem pa končnega povezovanja teoretičnega dela z empiričnem raziskanega področja.

2.1 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost predstavlja organizirano skupino ljudi, ki imajo možnost odločanja o lastnih, lokalnih zadevah (Komisija za preprečevanje korupcije 2014). Lokalna skupnost je zgodovinsko nastala teritorialna skupnost, kjer so se pojavile skupne potrebe prebivalcev, ki jih lahko rešujejo le skupno (Vlaj 2006, 17). Pomembno demokratično načelo in steber demokratične države predstavljajo lokalne skupnosti, ki vključujejo možnost sodelovanja pri upravljanju javnih lokalnih zadev (Prebilič in Haček 2012, 5).

Lokalne skupnosti so lahko različno razmejene, kar vključuje majhen ali zelo velik prostor (Vlaj 1998, 17). Znotraj vsake posamezne lokalne skupnosti ljudje rešujejo svoje težave, skupne potrebe, ki se pojavljajo in se razlikujejo od tistih na državni ravni. Torej, se vsi pojavljeni problemi rešujejo v okviru lokalnih interesov, tako se posledično razvije pripadnost in lokalna zavest teritoriju (Grad 1998, 13). Po velikosti so lokalne skupnosti lahko večje, v katere spadajo mesta, vele mesta ali pa manjše (naselja, vasi). V lokalno skupnost se lahko vključijo eno ali dve naselji oziroma več naselij in se tako lahko povezujejo v širše skupnosti, tako imenovane pokrajine, kjer ima svoje delovanje, v katerega zunanji osebki ne morejo vplivati (Grad 1998, 14).

Lokalno skupnost definirajo značilni elementi:

- **Ozemlje:** Skupnost ljudi, med katerimi se razvijajo odnosi na določenem teritoriju;
- **Prebivalci (ljudje, ki živijo na ozemlju):** To so ljudje, ki prebivajo na točno določenem ozemlju. Je eden izmed najpomembnejših elementov, saj brez prebivalcev prav tako ne obstaja lokalna skupnost ter predstavlja predpogoj začetka obstoja lokalne skupnosti;
- **Skupni interesi ter potrebe prebivalcev:** Ključen dejavnik za razvoj predstavlja

pripadnost ljudi lokalni skupnosti, kjer bivajo in se zavedajo skupnih interesov ter potreb, ki jih lahko samo na skupen način zadovoljujejo;

- **Dejavnosti za zadovoljevanje interesov ter potreb:** Poleg potreb in interesov, ki se izoblikujejo, je pomembno, da ljudje s skupnimi dejavnosti to zadovoljijo (Grafenauer 2000, 16–21).

2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Začetek razvoja lokalne samouprave lahko vidimo že v srednjem veku, kjer so obstajala srednjeveška mesta s stopnjo natančno določene svobode proti deželnem knezu oziroma zemljiških gospostev (Brezovšek in Haček 2014, 233).

Uresničitev lokalne samouprave v vseh sodobnih državah predstavlja ključni element demokratične ureditve, vendar obstajajo velike razlike med posameznimi državami, pri uresničevanju samega koncepta (Brezovnik in drugi 2005, 80). Leta 1996 je Evropsko Listino ratificirala tudi Slovenija, s čimer je listina postala del slovenskega pravnega reda, ki predvsem spoštuje zgoraj omenjene različnost med državami (Prebilih in Haček 2012, 5). Po Evropski listini uporabljamo enoten pomen lokalne samouprave, ki pravi: "lokalna samouprava je pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona in pod lastno odgovornostjo opravljajo bistveni del javnih zadev v korist lokalnega prebivalstva" (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave 1996). Prav tako predstavlja oblast, ki zastopa občane ter njihova stališča (Brezovšek in drugi 2014, 261).

Poznamo različne elemente samoupravnosti, ki so opredeljeni v zakonodaji, kako se uresničujejo, udejanjajo v praksi. Vedeti pa moramo, da je v vsaki državi drugače, saj na to vpliva vrsta dejavnikov (stopnja demokratičnega razvoja, zgodovinska tradicija, število prebivalstva, upravnoorganizacijska racionalnost, itd.), zato je potrebno ureditev in stanje lokalne samouprave vedno obravnavati v kontekstu časa in prostora ter razmer v določeni družbi oziroma državi (Grafenauer in Brezovnik 2011, 80).

Ključni normativni elementi, na katerih temelji lokalna samouprava so:

- **teritorialni element;** lokalni samoupravi določa subjektiviteto lokalne samoupraven;

- **funkcionalni element;** govori o izvajanju nalog, ki so blizu vsem pripadnikov določene lokalne samouprave;
- **organizacijski element;** poudarja zavedanja odgovornosti vseh članov skupnosti, ki so zadolženi za opravljanje določenih nalog;
- **materialno-finančni element;** člani skupnosti imajo na voljo svoja finančna in materialna sredstva;
- **pravni element;** lokalna skupnost ima status pravne države (Brezovšek in Kukovič 2012, 119).

Strokovnjaki navajajo tri ključne normativne elemente, ki predstavljajo temelj Lokalne samouprave:

- avtonomija (predstavlja stopnjo odločevalske moči oziroma svobode);
- demokratičnost (možnost sodelovanja prebivalcev skupnosti pri upravljanju);
- učinkovitost (lokalna samouprava je učinkovita pri zagotavljanju služb, odpravljanju problemov ter iskanju rešitev) (Brezovšek in drugi 2014, 261).

Vse navedeno velja tudi za Republiko Slovenijo, ki je po osamosvojitvi stopila na pot graditve novega sistema Lokalne samouprave. Sedanje stanje je predvsem dokaz, da je za nami precej dinamično dvajsetletno obdobje vzpostavljanja novega sistema lokalne samouprave, katera je zaživela, in vidna v napredku, ki odsevajo dosežke lokalne samouprave v vseh slovenskih krajih (Grafenauer in Brezovnik 2011, 80).

Omenjena Evropska listina o lokalni samoupravi (1996), vsebuje načela omejevanja državne oblasti. Načelo avtonomije, ki pomeni določeno mero neodvisnosti lokalne samouprave od države, načelo regionalizacije predstavlja odlaganje dela z države na nižje dele lokalne samouprave ter nazadnje še načelo subsidiarnosti, pomeni prenos odločanja na najnižjo raven in predvsem v prid prebivalcev (Prebilič in Haček 2012, 5).

Torej naloga lokalne samouprave je, da pomaga ljudem in njihovim potrebam. Predvsem predstavlja pomemben kazalnik demokratičnosti sodobnih držav in stopnjo trdnosti in

varnosti. Danes je lokalna samouprava v središču strokovne ter politične pozornosti povsod po državah. Predvsem izpostavlja pravico ter odgovornost pri urejanju velikega števila javnih zadev, ki so v interesu lokalnega prebivalstva. zelo pomemben, ampak označuje pravico in sposobnost lokalne samouprave, da v mejah predpisanih zakonov in ustave ureja pomemben ter velik delež javnih zadev lokalne narave v interesu lokalnega prebivalstva (Brezovšek in Kukovič 2012, 118).

2.3 OBČINA

Prejšnje občine so bile predvsem sprejete kot osnovna družbena in gospodarska enota, in enota za opravljanje dekoncentriranih nalog države, tako so posledično bile prevelike za uresničitev vloge klasične občine (Grafenauer in Brezovnik 2011, 83).

Zakon o lokalni samoupravi (2007, 2. člen) pa občino definira kot **temeljno lokalno samoupravno skupnost**, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter rešuje naloge, ki so nanjo preneseni z zakoni (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 2. člen). Takšna definicija občine je ena izmed najpogostejših in vsebuje tri glavna načela:




Oblast občine je najbližja državljanom in se odzivajo najbolj raznolikim spremembam, kot so: gospodarske, politične, kulturne spremembe v državi in predstavljajo organ, preko katerega prebivalci dosežejo zahtevane storitve (Brezovšek in drugi 2014, 263). Naloga, ki jo mora občina uspešno opravljati je zadovoljevanje potreb občanov in naloge, ki so določene z zakonom. Izpolnjevanje pogojev je ključno za ustanovitev občine na določenem teritoriju, ki jih določa Zakon o lokalni samoupravi (2007). Zahtevani pogoji so, najmanj 5.000 prebivalcev, na začetku jih ima lahko manj a vendar samo če obstaja ustanavljanje nove občine, ki pomeni združitev več občin hkrati (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 13.a člen). Kot določa zakon so organi Občine občinski svet, župan ter nadzorni odbor občine (Grad 2001, 49).

Leto 1991, leto ki je zaznamovalo Slovenijo v vseh pogledih tudi na področju lokalne samouprave, ki je predstavljajo takrat enega izmed glavnih ciljev sprememb ureditve, ki so danes natančno opredeljene v Ustavi RS. Prebivalci Slovenije pa uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih oblikah lokalnih skupnosti (Grafenauer in Brezovnik 2011, 83–84).

2.3.1 NALOGE IN VELIKOST OBČIN

Z ustanovitvijo novih občin leta 1991 niso bile urejene njihove naloge ter pristojnosti. Tako so leta 1994 dopolnili spremembe Zakona o upravi. Tako je država 1. januarja 1995 prevzela vse upravne naloge in pristojnosti, za katera so bila ustanovljena ministrstva in druge naloge iz pristojnosti občin. Istega leta so se organizirale tudi upravne enote ter opravljale naloge države na lokalni ravni. Kasneje je bil sprejet Zakon o prevzemu državnih funkcij (1995) na začetku v pristojnosti občin, po novi ureditvi jih je nato prevzela država (Grafenauer in Brezovnik 2011, 87). Od tega trenutka dalje se naloge in pristojnosti občine opredeljujejo v področni zakonodaji. 140. člen Ustave RS (1991) pa opisuje, da v naloge občin spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki se tičejo občanov. Če država zagotovi potrebna sredstva, zakon določa, da lahko prestavi odgovornost na občine pri opravljanju nalog. Te naloge so načeloma iz državne pristojnosti, ampak do tega še ni prišlo (Grafenauer in Brezovnik 2011, 87).

Tradicionalne naloge, ki jih opravlja občina je Šmidovnik (v Prebilič in Haček 2012, 7) prevzel po nemškem modelu, ki so prav tako značilne za slovenski prostor. Javne naloge, ki je država dodelila občini, torej naloge občinske narave in naloge, ki jih država prenese na občine. Tako pridemo do naslednje delitve nalog, ki so v pristojnosti sodobnih občin:

-  **zadeve lokalnega pomena:** načeloma so občinske naloge to so občinske naloge, ki si jih občine same določijo in so v okviru ustavne avtonomije. Prav tako se upošteva različnost občin.
-  **lokalne zadeve;** te naloge jim določi država na z urejenimi zakoni nato jih občine same korigirajo in prav tako izvajajo kot lastne naloge,
-  **naloge, ki jih država prenese na občine (državne naloge);** naloge državne uprave, država jih v soglasju z občino skupaj prenese v roke izvajanja občin in zato mora tudi zagotoviti ustrezna sredstva. Poteka pa tudi nadzor nad opravljanjem nalog. (Brezovšek in Kukovič 2012, 121).

Razlog nastanka občin lahko pojasnimo iz vzroka potreb po skupnem reševanju problemov prebivalcev lokalne skupnosti. Saj imajo prebivalci na istem teritoriju enak cilj. Reševanje problemov še vedno močno definira področja delovanja ter nalog občine. Osnovno delovanje

občine je skrb za javne potrebe.

Država lahko prenaša del svojih pristojnosti na sub nacionalne oblasti, kadar ocenjuje, da je ta način učinkovitejši za posamezne zadeve. Čim večji pa je obseg prenesenih nalog država poleg nadzora zakonitosti opravlja prav tako nadzor primernosti in strokovnosti dela občinskih organov (Prebilič in Haček 2012, 7).

Potrebno je poudariti tudi interes države, ki je v ozadju in v mnogih primerih ni v sozvočju in pričakovanji lokalne skupnosti. Leta 2006 je prišlo do spremembe drugega odstavka 121., 138., in 143., člena Ustave Republike Slovenije (2006). Država z zakonom prenese na občine opravljanje nekaterih nalog, če zato zagotovi ustrezna sredstva. Sprememba je odpravila veliko težavo predhodnega soglasja, ki je pomenil zaustavitev prenosa nalog iz države na občino (Prebilič in Haček 2012, 8).

Merila velikosti slovenskih občin je občutljiva tema, saj se nanaša na opredelitev majhne ali velike občine. Z dvema potencialnima meriloma oziroma z njuno kombinacijo lahko opredelimo velikost posamezne občine. Prvo merilo je tj. merilo velikosti ozemlja občine, ter merilo, število ljudi naseljenih na ozemlju (Grafenauer 2000, 52). Brezovšek (2005, 70) meni, da je vsekakor za določene probleme enako tudi pomembno merilo velikosti ozemlja.

Dejavniki, ki vplivajo na velikost občin so predvsem zgodovinski, ekonomski, politični, geografski, tehnološki, ideološki in drugi. Obstaja več dejavnikov, ki vplivajo na pomen o idealni opredelitvi velikosti občine, najpomembnejša je končna politična določitev prave velikosti občine (Brezovšek 2005, 70).

V literaturi je bilo veliko govora o optimalni velikosti enot lokalne samouprave in je ena izmed najpogostejših obravnavanih problemov, ter ima široke politične posledice. Oblikovala sta se dva pristopa:

- **komunitarizem;** v ospredje poudarja predstavniško vlogo lokalne oblasti in vodi do večjega števila občin (tudi majhnih).
- **liberalizem;** se osredotoča na produktivnost delovanja javnih služb in zahteva večje enote lokalne samouprave (Swianiewicz v Brezovšek 2008, 76).

Grad je pojasnil (1998, 18), da je v manjših občinah bistveno lažje izvajati temeljno načelo in

cilje. Predvsem je pomembno sodelovanje med lokalno skupnostjo v lokalni samoupravi, saj se občani čutijo veliko bolj upoštevani pri odločitvah.

Torej, kakšno naj bo ozemlje in število prebivalcev, da občina lahko zadovoljuje potrebe svojih prebivalcev in jim omogoča, da lahko v procesu odločanja neposredno sodelujejo, sta Hume in Harloff (v Brezovšek in drugi 2014, 260) utemeljila, da lokalne skupnosti morajo biti dovolj velike, da izpolnjujejo vse potrebne pogoje za optimalno delovanje, ter dovolj majhne, da imajo občani veljavo pri vplivanju na zadeve v lokalni skupnosti (Brezovšek in Kukovič 2012, 121).

2.3.2 VRSTE OBČIN

V Sloveniji obstajajo različne vrste občin, največ je podeželskih oziroma navadnih občin (Brezovšek in drugi 2014, 265).

Vrste občin so:

- **podeželske oziroma navadne občine:** So v Sloveniji najštevilčnejše. Za ustanovitev podeželske oziroma navadne občine je bilo potrebno izpolnjevati določene pogoje, ki vključujejo osnovno oskrbo prebivalcev v občini. To so: zdravstvena ustanova, pošta, infrastruktura, osnovna šola, itd. Število prebivalcev je okoli 5.000, to pomeni, da mora za takšno število ljudi tudi poskrbeti z zgoraj omenjenimi pogoji.
- **mestne občine:** V mestni občini obstaja dnevna migracija ljudi, je predvsem gosto naseljena z urejeno mestno okolico. Mestna občina je lahko le občina, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest. Takšna oblika občine nastane z zakonom, ustanovi jo državni zbor, ki ji nato še določi ime in meje mestne občine (Brezovšek in Kukovič 2012, 122; Zakon o lokalni samoupravi 2007, 16.člen).
- **Občine s posebnim statusom:** Naziv takim vrstam občinam podeli državni zbor.. Same pogoje za pridobitev statusa pa določa poseben zakon, to pa je Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je bil sprejet leta 1999. Država izrazi poseben interes zaradi ohranitve in poselitve določenega območja, jim pa hkrati tudi zagotavlja posebna sredstva za njihov razvoj. (Brezovšek in Kukovič 2012, 122; Zakon o lokalni samoupravi 2007, 26. in 27. člen).

3 FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

3.1 FINANCIRANJE OBČIN

Da lahko občina opravlja svoje naloge mora imeti dovolj potrebnih materialnih sredstev. Ustrezna sredstva ji zagotavljajo, da občina deluje samostojno in neodvisno (Milunovič 2012, 107). Finančni element predstavlja enega izmed najpomembnejših sestavin lokalne samouprave. Brez finančnih sredstev občina ne kvalitetno izvaja svojih nalog, ki se tičejo izvajanja zadev javnega pomena, ter razvoja tako na družbeni kot gospodarski ravni (Vlaj 2004, 176).

Decentralizacija predstavlja obliko modela financiranja lokalne oblasti, pomeni predvsem dodeljevanje finančnih virov glede na pristojnosti, ki jih ima in svobodi uporabljanja teh virov. Fiskalna decentralizacija prav tako ureja razmerja med različnimi ravnmi oblasti, kar pomeni kriterij odkritega javnofinančnega sistema in pregled nad odgovornostjo in porabo javnega denarja (Milunovič 2012, 108).

Učinkovitost delovanja občine je predvsem odvisno od lastnih virov, ki kasneje predstavljajo stabilnost in določajo njen razvoj. Lokalne skupnosti, ki so šibkejše v primerjavi z drugimi, jim morajo zagotoviti dodatna potrebna sredstva za večjo avtonomnost. Viri lahko pridejo s strani države ali si jih lokalna skupnost zagotovi sama (Milunovič 2012, 114). Lokalne skupnosti same razpolagajo s premoženjem, pravico predpisovanja davkov, določanja cene javnih storitev, odločanje o porabi davčnih virov.

Pravni okvir financiranja občin v Sloveniji zajemata: Ustava RS (1991), zakon o lokalni samoupravi. Ustava in Zakon o lokalni samoupravi (2007) navajata financiranje iz lastnih virov, za vse tiste občine, ki so slabše gospodarsko razvite pa se dodatno zagotovi potrebna sredstva (Brezovšek 2005, 108). Zakon, ki je prvi natančno opredelil financiranje občin je Zakon o financiranju občin iz leta 1994. Najprej je zakon urejal zgolj financiranja nujnih nalog občin, pod roko resornih ministrstev skupaj z Ministrstvom za finance. Za financiranje omenjenih nalog, so jim pripadali zgolj davčni viri. Druga dodatna sredstva so pa so bila namenjena šibkejšim občinam, ki niso bile sposobne pokrivati obveznosti (Milunovič 2012, 115).

Ustava (1991) predstavlja osnovni okvir, ki ureja financiranje občin s sredstvi. Ta sredstva so lastni viri občin ter dodatna sredstva za šibkejšje občine. Ustava in zakon določata okvir pogojev, kjer daje občinam možnosti, da predpisujejo davke (Brezovšek 2005, 108). (Zakona o lokalni samoupravi 2007, 142. člen).

Zakon o lokalni samoupravi (1993; 2007), govori o temeljnih smernicah za upravljanje s premoženjem občin, napotke za oblikovanje sistema financiranja občin in definicija občinskega proračuna. Navedena je prav tako osnova davčnih virov in dajatev, ki so ključne za občino (Brezovšek in drugi 2005, 108).

Zakon o financiranju občin (2006), omenjen zakon je za občine ključni, saj natančneje pojasnjuje ustavna izhodišča ter določbe zakona o lokalni samoupravi glede financiranja občin.

Zakon o javnih financah (2007) je pomemben pri sestavi in pripravi izvrševanja proračuna občin, upravljanje premoženja države in občin, zadolževanje države oziroma občin, poročila države oziroma občin, upravljanje dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor (Milunovič 2005, 108–109).

Letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna, pa opredeljujejo način izvrševanja proračuna in vsebuje določbe o posebnosti za občinske proračune v posameznem proračunskem letu (Milunovič 2005, 109).

3.1.1 VIRI FINANCIRANJA OBČIN

Osnovno pravilo glede financiranja občin pravi, da se lokalna samouprava financira iz lastnih virov. Dodatna sredstva se dodeljujejo le v primeru slabše razvitosti oziroma, če občina ni sposobna opraviti določenih nalog (Vlaj 2004, 229). 52. člen Zakona o lokalni samoupravi (2007) določa, da se občine financirajo:

- **iz lastnih virov**
- **iz sredstev države in**
- **z zadolžitvijo**

V segment lastnih virov občine spadajo dajatve in dohodki od občinskega premoženja. Občinam v Sloveniji pripadajo različni davki. Sem spadajo davki, ki jih občina predpiše samostojno, v okviru zakona, ter davki ali deli davčnih virov, ki jih država odstopa občinam. Opisani viri so najpomembnejša podlaga za delovanje občin. Prav tako lokalna skupnost pridobiva lastne vire z uvedbo obveznih dajatev ali s svojim poslovanjem, iz naslova opravljanja lastne dejavnosti kot tudi z ustvarjanjem dohodkov iz premoženja. Navedeni prihodki so redni lastni viri občine (Milunovič 2012, 119).

V lastne vire občine sodijo navedeni prihodki:

➤ **davki in dajatve**

- davek od premoženja
- davek na dediščino in darila
- davek na dobitke iger na srečo
- davek na promet z nepremičninami
- drugi davki in dajatve, določeni z zakonom (posebne takse in pristojbine)
- delež dohodnine, določene z zakonom

➤ **dohodki od premoženja**

- zakupnine in najemnine od občinske lastnine
- dohodki od vlaganja kapitala
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic
- dohodki od rent in dobička javnih podjetij
- dohodki od koncesij

➤ **prihodki od prodaje občinske premoženja**; a le pod določili zakona, lahko občine prodajo svoje premoženje oziroma njegove dele (Milunovič 2000, 181).

Drugi zelo pomemben lastni vir občine, so dohodki od premoženja. To vrsto dohodka, lahko ustvari z gospodarnim upravljanjem občinskega premoženja. Ampak še vedno predstavljajo zgolj manjši delež finančnih virov občin (Milunovič 2005, 113).

Dodatna sredstva države pridejo v poštev, ko občine niso sposobne opravljati nalog in lastni viri niso več dovolj za zgolj osnovno nemoteno delovanje občine (Vlaj 1998, 265). Ob ustanovitvi občine je bila občina upravičena do finančne izravnave države, v primeru če lastni viri občine niso dosegali 90% povprečja javne porabe občin v Sloveniji. Ko se je zgodil prehod financiranja občin v sistem primerne porabe se dodatna sredstva države vežejo na obseg lastnih prihodkov, ki jih ima občina za pokrivanje letnega obsega primerne porabe (Milunovič 2005, 114).

Zadolževanje občin spada v tretji vir financiranja občin, za katerega zakonsko velja, da se občina lahko zadolžuje, če gre za razvoj občine oziroma nekje lahko tudi za izvajanje nalog (Zakon o financiranju občin 2006) katerega podrobneje opisujem v naslednjem poglavju.

4 ZADOLŽEVANJE OBČIN

Finančni viri, pomembna sestavina lokalne samouprave, tako kot zadolževanje, ki je zakonsko posebej urejeno. Prav tako se lahko občine zadolžujejo zgolj pod določenimi pogoji, ki so določeni z zakonom (Brezovnik in drugi 2005, 162). V Sloveniji se lahko občine zadolžujejo z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Zadolževanje v tujini načeloma ni dovoljeno, samo v primerih na podlagi zakona (Brezovnik in drugi 2005, 162).

Vsako leto se občine srečujejo z vprašanji kako zagotoviti določena finančna sredstva za izvajanja dolgotrajnih letnih načrtov, naložb ter projektov. Za določene načrtovane projekte lahko občine uporabljajo vire financiranja, iz: **državne podpore, EU podpore, naložbe iz zasebnega sektorja, zadolževanje, podpora donatorjev ter iz tekočih prihodkov**. Občine težko pokrijejo stroške, ki jih zahtevajo projektne investicije, zato poskušajo zagotoviti sredstva iz lastnih virov, kar pomeni koriščenje kreditnih trgov (*pay-as-you-see*) ali pa se poslužujejo akumuliranja prihrankov v tekočem proračunu (*pay-as-you-go*) (Nalas 2011, 17).

Občine z zadolževanjem lahko dosežejo izvajanje večjih investicijskih projektov, prav tako so pomembni za medgeneracijsko enakopravnost, da lahko kasnejše generacije koristijo prednosti projektov oziroma drugih infrastruktur, za katere so tudi sami investirali. Vendar, z zakonom določeno, se lokalne skupnosti za tekoče poslovanje ter z namenom pokrivanja proračunskega primanjkljaja ne smejo posluževati financiranja z zadolževanjem. Vprašanje, ki so si ga postavili nekateri strokovnjaki glede financiranja investicij, ali pridobiti sredstva iz tekočih sredstev ali s posojili. Na to je težko dobiti enozvočen odgovor, saj imata oba načina nekatere prednosti ter slabosti. Tako imenovan *Pay-as-you-go* financiranje, ima pozitivno plat na strani nekaterih manjših popravil in vzdrževanja projektnih načrtov. Lahko pa pri nakupih naprav s kratim rokom trajanja. *Pay-as-you-use* se uporablja pa pri velikih popravilih in investicijah, pri katerih potrebujejo večje investicije z visokimi stroški in z dolgotrajnejšim rokom trajanja. Prednosti omenjenega so:

- možnost gradnje več projektov hkrati in v krajšem času;
- financiranje med generacijami postane enakovredno ter
- razkriva določene investicije (Nalas 2011, 16–17).

Investicije lokalnih skupnosti so dovoljene z dvema viroma zadolževanja, in sicer – obveznice in posojila.

Finančne ustanove, ki so kompetentne za izdajo **posojil** komercialne banke. Za dodelitev kredita je podobno kot pri fizičnih osebah, ki zaprosijo za dolg oziroma kredit. Morajo posojilojemalci pogajati z posojilodajalci, ki podrobno pregledajo poslovanje prosilca kredita in poteka manj zapleteno kot pri izdaji obveznic. Za podporo ter financiranje pripravljenih investicijskih načrtov, obstajajo prav tako različni programi mednarodnih finančnih institucij, ki se še bolj nagibajo k državam v razvoju. Financiranje iz mednarodnih programov je ugodnejše kot sam postopek zadolževanja, in potekajo preko posrednih posojil lokalnim bankam (Nalas 2011, 37).

Drugi finančni instrument, so **obveznice**, primerne za večje projekte, ki zahtevajo dolgoročno financiranje. V primerjavi z najemanjem posojil so tukaj stroški nižji, izdane so pa preko strani lokalnih oblasti oziroma preko bank, skladov, t.i. finančnih posrednikov. vrsti komunalnih obveznic: javno zavarovane obveznice, ki se uporabljajo za financiranje izgradnje javnih dobrin (ulice, javni parki, mostovi, javna poslopja, itd.) in so zavarovane s tokom prihodkov lokalnih oblasti in s prihodki zavarovane obveznice, ki so zavarovane s tokom prihodkov od načrta in se financirajo iz prodaje obveznic. Za odobritev zadolževanja v obliki obveznic so odgovorni finančni posredniki oziroma bonitetne agencije. Ko opravijo vse potrebne postopke in pregledovanja, se nato vlagatelji odločijo kako in pod kakšnimi pogoji so pripravljene kupiti obveznice. V okolišju držav Zahodne Evrope, se večinoma poslužujejo načina dolžniškega financiranja, kar ne moremo trditi za Severno Ameriko, kjer so obveznice bolj priljubljene in večkrat uporabljene (Nalas 2011, 37).

4.1 ZAKONSKA UREDITEV ZADOLŽEVANJA OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI

Države v Sloveniji potrebujejo soglasje Ministra za finance, preden se poslužujejo katerekoli vrste zadolževanja.

Normativna ureditev zadolževanja občin v Republiki Sloveniji zajema več različnih aktov. Vse od leta 1994, ko se je znova uvedla lokalna samouprava, pa do danes, je prišlo do velikih sprememb, v okviru pogojev, omejitve, postopkov zadolževanja lokalnih skupnosti. Zakon, ki

ureja zadolževanje občin je Zakon o financiranju občin, z večkratnimi spremembami, večjimi med letoma 2006–2008. Zadolževanja občin se ne dotika samo Zakon o financiranju občin (2006), prav tako so pomembni drugi zakoni kot Zakon o lokalni samoupravi (2007), Zakon o javnih financah (2000). Nekaj pomembnih operativnih sestavin za zadolževanje občin vsebujejo podzakonski akti, to so: Pravilnik o zadolževanju občin in Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin. Po sprejetju Evropske listine o lokalni samoupravi (1996), je prišlo do nekaj temeljnih vprašanj glede nadzora zadolževanja posameznih občin, predvsem kar se zadeva področij omejevanja zadolževanja lokalnih skupnosti, poročila, nadzor nad poslovanjem, uravnotežen proračun, sankcij ob neupoštevanju zakonov, itd. (Svet Evrope 2004).

Dokument ministrstva za Finance v pregledu pravnih podlag zadolževanja občin, opaža, da zadolževanje občin, če ni nujno povezano z obsežnimi infrastrukturnimi projekti, vedno prinaša določeno stopnjo tveganja, saj se kasneje vse prenese na naslednje generacije. V izogib nadpovprečnem zadolževanju, morajo države poskrbeti za določene omejitve z zakonom, ki se lahko določijo po vsebini (zakaj točno se lahko zadolžujejo), višini (kolikšen delež obveznosti, da se lahko odplača glavnice in obresti do prihodkov občinskega proračuna) ter viru (v domovini in po kakšni valuti) (Ministrstvo za finance 2015). Glede zakonske ureditve zadolževanja občin Gospod Črtomir Špacapan (2016), nekdanji župan meni: "*sedanja ureditev je preveč ohlapna. Občine imajo namreč še vedno veliko možnosti zadolževanja preko svojih javnih podjetij. Nekatero manjše občine so se komaj izognile bankrotu*".

- 15. člen Zakona o financiranju občin pravi (1994), da se ne smejo občine zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Ne zadolžujejo se v tujin, razen na podlagi zakona,
- Dolgoročno se lahko občine zadolžujejo za investicije, potem ko jih potrdi občinski svet. Izpolnjevanje pogodbe o zadolžitvi uredi sam župan in seveda ob soglasju Ministra za finance. Brez soglasja župan ne more nadaljevati (Brezovnik 2005, 187).

Obseg zadolževanja občin ne sme presegati 10% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in

odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije (Brezovnik in drugi 2005, 188).

Mnenje intervjuvanca, gospoda Špacapana glede praga zadolžitve občin je takšno: *"vse je odvisno od namena zadolževanja. Prag je zame definitivno previsok, saj če ima občina 40 mio prihodkov, se zadolži za 10 mio, je to vsekakor nevzdržno"* (Špacapan 2016).

Dovoljen obseg zadolževanja vsebuje leasing, blagovni kredit in vsa druga oblika pogodbenih razmerij, ki pomeni zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna (Zakon o financiranju občin 2007, 17.člen).

Pomembno je poudariti kaj se dogaja z javnimi podjetji ali zavodi katerih ustanoviteljica je občina. Namreč, Zakon o financiranju občin (2007) določa, da se omenjena javna podjetja oziroma zavodi lahko zadolžujejo samo z potrditvijo ustanovitelja. S predpisom občine se določi, kdo odloča o navedenem soglasju, vse ob ustanovitvi javnega podjetja ali javnega zavoda (Zakon o financiranju občin 2007, 18.člen)

4.2 POSTOPEK ZADOLŽEVANJA

Vsaka občina, po želji zadolževanja, mora skozi določen postopek, ki ga določa Zakon o financiranju občin (2007, 10.a in 10.c člen).

Prvi korak zadolževanja izpolni občina, ko odda vlogo za soglasje k zadolžitvi. Omenjena vloga mora vsebovati, vrsto zadolžitve, namen zadolžitve (projekt), natančen seznam vseh kreditov oziroma posojil, s katerimi bo občina nadomestila izposojen denar, pogoji zadolžitve, ki se nanašajo na največji možni obseg zadolževanja in vključuje glavnico, valuto zadolžitve, obrestno mero, rok odplačila in rok trajanja črpanja kredita, začetek sklenitve pogodbe in vrsto zavarovanja projekta. Poleg vloge, mora občina priložiti tudi informacije o preteklih zadolžitvah, s pogodbami o finančnem najemu, kreditih ter način in datumsko opredeljeno odplačilo kredita, jamčenje župana, ki odgovarja za pravilnost vseh podatkov, poročilo občine oziroma organa, ki je odgovoren za izvrševanje proračuna ali poročilo zunanjega strokovnjaka, ki ga je najela občina, da so izbrali najugodnejšega ponudnika in nenazadnje priložena pogodba o zadolžitvi z amortizacijskim načrtom (Zakon o financiranju občin 2007).

Pri postopku zadolžitve je prav tako pomemben 4. člen Zakona o financiranju občin (2007), ki

pravi da v primeru, če občina ne more odplačati kredita v proračunskem letu, oziroma EU ni pravočasno vrnila sredstev sofinanciranja projekta, spremeni kredit v dolgoročnega, a samo z soglasjem ministra. Poleg tega mora predložiti tudi, obseg in predviden rok sredstev s strani EU in predlog aneksa k pogodbi o zadolžitvi s prej omenjenim amortizacijskim načrtom (Zakon o financiranju občin 2007, 4. člen). Naslednji korak, ki sledi je izdaja soglasja k zadolžitvi. Ministrstvo po obravnavi oddane vloge ugotovi ali je vloga popolno izpolnjena in ustreza vsebovanost vlog, ali ima občina sprejet uravnotežen proračun za tekoče leto, če zadolžitev ne presega zadolžitve, ki je bila v načrtu v sprejetem odlogu o proračunu, če obstaja verodostojna zadolženost občine, če občina z novo zadolžitvijo ne presega obsega obveznosti, ki je določen z zakonom ter če pogodba vključuje vse potrebne pogoje (Zakon o financiranju občin 2007, 5. člen). Ko po pregledu navedenih pogojev ministrstvo ugotovi, da vloga ni popolna, mora v najkasneje desetih delovnih dneh od prejema vloge obvestiti občino, da jo popravi in določi rok za izdajo popravljene verzije. Če se to ne zgodi v predvidenem roku, minister vlogo s sklepom zavrže. Ko vloga vsebuje in izpolnjuje pogoje, minister izda soglasje v roku petnajstih dneh, po prejemu vlog. Če je vloga popolna minister izda soglasje za sklenitev pogodbe o zadolžitvi, obsegu in pogojih, ki so navedeni v pogodbi v petnajstih dneh po prejemu vlog, veljavnost pogodbe je do konca koledarskega leta (Zakon o financiranju občin 2007, 5.člen).

Prav tako lahko minister za finance zavrne soglasje k zadolžitvi, ko ugotovi, da je zadolžitev večja od obsega, ki je zakonsko predpisan in določen v Zakonu o financiranju občin (2007) in zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna, če je zadolžitev presega višino investicije iz proračuna EU, če občina ni ustrezno opredelila višino zadolževanja, če proračun ni uravnotežen med prejemki in izdatki, če niso doseženi ostali pogoji, ki jih določa zakon in če občina ni vročila vloge v roku iz 3.in 4. člena pravilnika. Minister lahko zavrne soglasje k zadolžitvi za lastni delež pri financiranju projekta, če preseže višino zadolžitve (Zakon o financiranju občin 2007, 6. člen).

Če je vloga uspešno sprejeta s strani Ministrstva za finance, občina nato posreduje še kopijo pogodbe o zadolžitvi (Zakon o financiranju občin 2007, 7. člen).

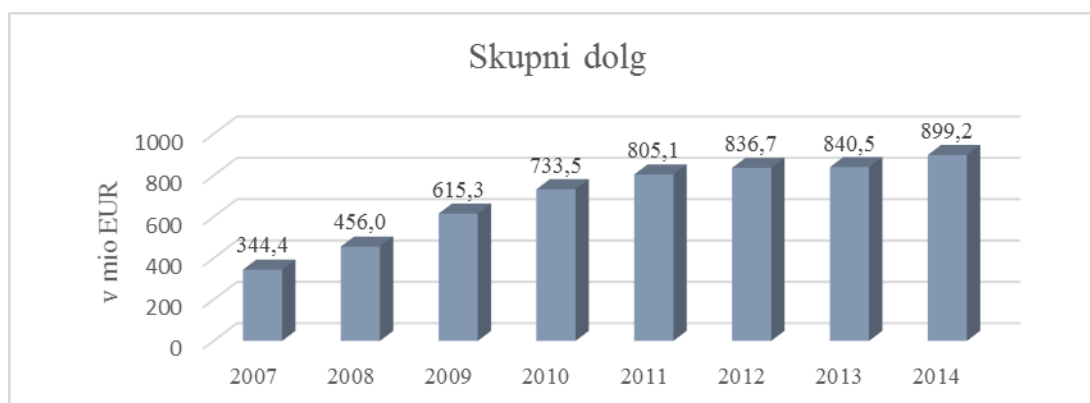
5 ANALIZA ZADOLŽEVANJA OBČIN

5.1 ZADOLŽEVANJE OBČIN PO LETIH

Torej, zadolževanje občin v Sloveniji torej urejata Zakon o javnih financah (2007) ter Zakon o financiranju občin (2007), glede samega poteka zadolžitve govori pa Pravilnik o postopkih zadolževanja občin (2008; 2010). KO so se občine začele zadolževati leta 1994 so bili prvi zneski nizki in neprimerljivi s sedanjim stanjem. Po letu 1995 se je začelo s številko 2 mio EUR zadolženosti občin, nato se je iz leta v leto višala.

Zadnje opravljene analize splošnega stanja zadolženih občin so bile opravljene leta 2014. Celotna vsota zadolženosti občin je znašala 899, 2 milijonov EUR, zadolženost občin v primerjavi z letom 2013 se je povečala za 58, 8 milijonov EUR. Iz leta 2009 do leta 2014 se je skupna zadolženost občin v Sloveniji povečala za 283,9 milijonov EUR. Povprečni skupni dolga na prebivalca je znašal 437 EUR. Vzrok povečanja dolga občin lahko pojasnimo z vse bolj povečanimi investicijskimi aktivnostmi v letu 2014 v katere spadajo tudi lokalne volitve (Ministrstvo za finance 2015). Po spremembi Zakona o financiranju občin leta 2008, je dovoljeval občinam višji znesek dovoljenega zadolževanja kot izpred prejšnjih let. Posledično so se zvišali tudi stroški zadolževanja (Ministrstvo za finance 2015). Prav tako je ključen podatek, da Ministrstvo za finance lahko raziskuje zadolženost občin, tiste, ki pošljejo vlogo za izdajo soglasja za začetek zadolževanja. Lahko se zgodi, da ima občina prikrito zadolženost katere Ministrstvo za finance ne more ugotoviti. Kontrolo lahko izvaja samo nadzorni odbor, ki nadzira javne finance v posamezni občini. Graf 5.1 prikazuje skupno zadolženost občin od leta 2009–2014.

Graf 5.1: Skupni dolg občin po letih



Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, aplikacija e-dolg-občine (2014).

V grafu 5.1 je razvidno večanja dolga zadolževanja občin po letih. Kot vidimo po spremembi Zakona o financiranju občin (2008), se je skupni dolg zadolževanja drastično večal, v letih 2011 in 2014 se je stanje nekoliko umirilo, v letu 2014 pa ponovno zelo naraslo.

Po pregledu podatkov vrste zadolžitve po občinah od leta 2010–2014 je bilo razvidno, da se občine najpogosteje poslužujejo zadolževanja dolgoročnih kreditov, najmanj pa finančnih najemov. V letu 2014 je najem dolgoročnih kreditov predstavljajo kar 95,7 % zadolženosti občin oziroma 700.244.803 milijonov EUR, zadolževanje z finančnimi najemi pa zgolj 22.394.881 milijonov EUR. Dolgoročnega kredita se občine najverjetneje poslužujejo iz razloga, saj posojilo in nato zadnje odplačilo nista v istem letu, medtem ko je potrebno kratkoročni kredit odplačati pred zaključkom leta (Ministrstvo za finance 2014).

5.2 ZADOLŽEVANJE V ZAKONSKO PREDPISANIH OKVIRJIH

V naslednjem poglavju sem analizirala ali je zadolževanje občin v letih od 2010–2014 v mejah zakonsko predpisanih okvirjih. Črtomir Špacapan, nekdanji župan mestne občine Nova Gorica glede zakonske ureditve zadolževanja občin v Sloveniji pravi: *"Sedanja ureditev je preveč ohlapna, tudi če se občine zadolžujejo v okviru predpisanih zakonov, še vedno tukaj obstajajo javna podjetja preko katerih lahko občine prikrijejo marsikaj"* (Špacapan 2016).

Zakonska ureditev glede zadolževanja občin v RS pravi tako:

Občina se lahko v tekočem proračunskem letu zadolži, samo če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), blagovnih kreditov in finančnih najemov in potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, tiste ki je ustanovila občina, v vsakem letu ne preseže 8% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov (Zakon o financiranju občin 2008).

V letu 2010 je Ministrstvo za finance prejelo poslani podatke od 74 občin. Povprečna zadolženost v predhodnem letu realiziranih prihodkov je znašala **5,43 %**. Vemo, da je zakonska omejitev 8 % teh prihodkov. 18 občin je bila zadolženost pod 4 %, 29 občin med 4 in 6 %, 1 občini med 6 in 7 %, 16 občin pa med 7 in 8 % (Ministrstvo za finance 2010).

V letu 2011 je Ministrstvo za finance prejelo poslani podatke od 74-ih občin. Povprečna zadolženost v predhodnem letu realiziranih prihodkov je znašala **5,37 %**. Zakonsko dovoljena meja je 8 %, izmed teh občin je 18 občin pod 4 %, 29 občin med 4 in 6 %, 11 občin med 6 in 7 %, 16 občin pa med 7 in 8 % (Ministrstvo za finance 2011)

V letu 2012 je Ministrstvo za finance prejelo poslani podatke 70 občin. Povprečna zadolženost v predhodnem letu realiziranih prihodkov je znašala **5,7 %**. Prav tako pod zakonsko dovoljeno mejo. Izmed teh občin je 8 občin pod 4 %, 26 občin med 4 in 6 %, 13 občin med 6 in 7 %, 23 občin pa med 7 in 8 % (Ministrstvo za finance 2012).

V letu 2013 je Ministrstvo za finance prejelo poslani podatke 71 občin. Povprečna zadolženost v predhodnem letu realiziranih prihodkov je znašala **6,2 %**. Izmed 71 občin je 6 občin pod 4 %, 20 občin med 4 in 6 %, 16 občin med 6 in 7 %, 29 občin pa med 7 in 8 % (Ministrstvo za finance 2013).

V letu 2014 je Ministrstvo za finance prejelo poslani podatke 98 občin. Povprečna zadolženost v predhodnem letu realiziranih prihodkov je znašala **6,7 %**. Izmed 98 občin je 14 občin pod 4 %, 26 občin med 4 in 6 %, 19 občin med 6 in 7 %, 39 občin pa med 7 in 8 % (Ministrstvo za finance 2014).

Kot je razvidno večina občin dosega zakonsko določeno mejo 8 %, oziroma pod njo, in tako se lahko tudi v prihodnje poslužuje novih zadolževanj. Povprečna zadolženost se sicer z vsakim letom nekoliko povečuje, a še vedno ostaja 8 %.

5.3 ANALIZA DESETIH NAJBOLJ ZADOLŽENIH OBČIN V SLOVENIJI GLEDE NA SKUPNI DOLG

Analiza najbolj zadolženih občin v RS vsebuje podatke iz leta 2014, saj za leto 2015 še ni dostopnih podatkov. Tabela 5.1 tako prikazuje deset najbolj zadolženih občin v Sloveniji glede na skupni dolg. Poleg tega, so pri vsaki občini zbrani podatki o številu prebivalstva, kakšen je dolg na prebivalca ter kakšnih vrst zadolževanja se poslužujejo, in ali so izdana poročstva za občino.

Tabela 5.1: Deset najbolj zadolženih občin v Sloveniji glede na skupni dolg

OBČINA	SKUPNI DOLG OBČINE (v EUR)	DOLG NA PREBIVALCA (v EUR)	VRSTA ZADOLŽEVANJA			ŠT. PREBIVALSTVA	IZDANA POROČSTVA (v EUR)
			Dolgoročni kredit (v EUR)	Kratkoročni kredit (v EUR)	Finančni najem (v EUR)		
Ljubljana	201.936.055	743,00	119.298.793	0,00	0,00	271753	78.251,00
Koper	56.027.282	1.067,00	37.567.840	0,00	0,00	52528	BREZ POROČSTEV
Litija	19.220.273	1.261,00	8.027.618	0,00	0,00	15237	9.900,00
Krško	18.011.784	675,00	16.998.492	0,00	953,439	26668	33.853,00
Izola	11.914.934	752,00	11.091.401	0,00	0,00	15848	BREZ POROČSTEV
Piran	11.860.810	677,00	8.283.334	521,00	0,00	17512	BREZ POROČSTEV
Komenda	7.340.572	1.253,00	7.340.572	0,00	0,00	5858	BREZ POROČSTEV
Lenart	6.140.118	788,00	5.540.118	600,00	0,00	7788	BREZ POROČSTEV
Gornja Radgona	5.927.799	676,00	5.737.045	0,00	0,00	8775	BREZ POROČSTEV
Dol pri Ljubljani	5.018.153	875,00	263.169	0,00	4669331	5737	BREZ POROČSTEV

Vir: Ministrstvo za Finance (2014).

Kot je razvidno iz tabele je po skupnem dolgu občine, mestna občina Ljubljana najbolj zadolžena občina v Sloveniji. Sledijo ji Koper, Litija, Krško, Izola, Piran, Komenda, Lenart, Gornja Radgona in Dol pri Ljubljani. Občina Komenda ter občina Litija, od vseh izstopata po dolgu na prebivalca, saj se jima giblje čez 1.000 EUR. Naslednji podatek po katerem lahko sklepamo podobnosti med občinami je vrsta zadolževanja, saj se vse najbolj zadolžene občine v 95,7 % poslužujejo dolgoročnega kredita, dve izmed njih, Piran ter Lenart sta se v letu 2014 odločila tudi za kratkoročni kredit, ki ga je potrebno odplačati pred zaključkom proračunskega leta, drugi dve Krško ter Dol pri Ljubljani pa sta se poleg dolgoročnega kredita odločili za finančni najem. V letu 2014 se je za to vrsto zadolževanja odločilo le 3,1 % vseh občin. Glede na število prebivalstva so si občine podobne, večje odstopanje je vidno samo v mestni občini Ljubljana, ki je imela 271.753 prebivalcev v letu 2014. Zadnji kazalnik po katerem lahko sklepamo, da so si občine podobne, je kazalnik izdanih poroštev. Občina Ljubljana, Litija ter Krško izstopata z izdanim poroštvom, ki spada v obseg možnega zadolževanja občine, urejeno pa je z Zakonom o javnih financah 2000, ter Zakonom o financiranju občin (2007). Občina lahko daje poročstva zgolj za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih so ustanoviteljice in največ do 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna leta pred letom, v katerem se daje poročstvo (Zakon o financiranju občin 2007). Večina drugih najbolj zadolženih občin pa se poroštev ne poslužuje.

Po mnenju intervjuvanca gospoda Črtomirja Špacapana (2016), nekdanjega župana mestne občine Nova Gorica, so zadolževanja posledica uresničevanja obljub predvolilnih kampanj in so v velikih primerih nerealne. V Sloveniji imamo izjemno dober standard glede infrastrukture, komunale, šolstva, kulture, a se še vedno občine zadolžujejo predvsem za te namene. Potrebno bi bilo predvsem strogo upoštevati zakonodajo, saj je veliko odhodkov, ki so na robu ali sploh niso zakoniti.

6 ZAKLJUČEK

Po natančnem pregledu literature je zanimivo opazovati kako se je lokalna samouprava spreminjala, vse od samega nastanka, ko so bile prisotne zgolj skupine oziroma skupnosti ljudi na določenem teritoriju, in kako se je ta struktura zapletla ter postala sistemsko urejena lokalna samouprava z zakonsko določenimi okvirji.

Financiranje, zadolževanje lokalne samouprave že vrsto let predstavlja področje nenehnih zakonskih sprememb, od ponovne uvedbe lokalne samouprave iz leta 1994 in vse do danes. Mnenja strokovnjakov glede obravnavanega področja so raznolika, tako glede višine zadolževanja kot tudi glede drugih zakonskih sprememb, ki se tičejo financiranja lokalnih skupnosti. Preveliko zadolževanje občin že od nekdaj vzbuja veliko pozornosti, zato sem se odločila v diplomskem delu uvodno pojasniti delovanje lokalne samouprave za lažje razumevanje izbrane tematike, nato se osredotočiti na zakonsko ureditev ter postopek zadolževanja občin, s katerima sem lažje prišla do ključnih ugotovitev in rezultatov opravljenih analiz v empiričnem delu. Iz teoretičnega dela je jasno, da se občine lahko zadolžujejo le s posebnim soglasjem Ministra za finance v obsegu, ki ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja. Občine, ki so Ministrstvu poslale podatke preko katerih so lahko opravili analizo od leta 2010–2014 niso presegle 8 % določene zakonske omejitve, in so se lahko občine zadolževale tudi v prihodnje. Na raziskovalno vprašanje *"Ali se občine v Sloveniji poslužujejo zadolževanja v skladu z zakonsko določenimi predpisi?"*, lahko odgovorim pritrdilno, saj so se občine držale pravnih okvirjev. Problematika, ki sem jo tukaj zaznala je to, da Ministrstvo za finance lahko izvrši podroben nadzor nad delovanjem občine in pregleda vso potrebno dokumentacijo le v primeru, če občine posredujejo vse potrebne podatke pri pridobivanju soglasij za zadolžitev, če ni pridobljen vseh podatkov občin lahko sklepamo, da obstaja tudi nekoliko prikrite in nezakonske zadolženosti. Prav tako lahko pritrdilno odgovorim na drugo raziskovalno vprašanje, ki se glasi: *"Ali obstaja kakšna skupna značilnost med desetimi najbolj zadolženimi občinami v Republiki Sloveniji?"*. Občine sem primerjala glede na različne dejavnike in sicer glede na vrsto zadolževanja, ki se ga poslužujejo, glede na število prebivalcev, glede na dolg na prebivalca in glede na izdana poroštva. V vseh pogledih so si podobne, neke obstaja nekoliko odstopanj. Po empiričnih analizah in analizi intervjuja sem mnenja, da bi občine morale biti pod večjim nadzorom, da ne bi prihajalo do izigravanja

zakonodaje, tudi iz razloga vpogleda finančnih podatkov posameznih občin, saj v primeru, če občine podatkov Ministrstvu za finance ne pošljejo, pristojni organi ne morejo opraviti relevantne analize zadolženosti občin, posledično pride do velike ne transparentnosti oziroma prikrite zadolženosti. Ključna zadeva, tudi po mnenju gospoda Špacapana (2016), je nesmiselno da občine načrtujejo primanjkljaj že ob samem sprejemanju proračuna, to zagotovo v dolgoročnem pogledu ne bo prineslo nič dobrega.

7 LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan. 2008. Velikost in naloge občin v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Brezovšek, Marjan in Kukovič Simona. 2012. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. 2012. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Brezovnik, Boštjan, Božo Grafenauer, Žan Oplotnik in Milan Železnik. 2005. *Pristojnosti slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
4. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. 2005. *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Brezovšek, Marjan. 2009. Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija III. Ob ponovni uvedbi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. *Evropska listina o lokalni samoupravi*. 1996. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/122/ (15. avgust 2016).
9. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije.
10. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
11. Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2011. Vzpostavitev in dograjevanje novega

- sistema lokalne samouprave. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica Ljubljana.
12. Grafenauer, Božo, Boštjan, Brezovnik, Jurij Toplak in Milan Železnik. 2003. *Katalog pristojnosti občin*. Ljubljana. Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za lokalno samoupravo.
13. Haček, Miro. 2003. *Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Kaučič, Igor in Franc Grad. 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
16. Komisija za preprečevanje korupcije. 2014. *Lokalne skupnosti*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/kdo-so-zavezanci/lokalne-skupnosti> (10. avgust 2016).
17. Marn, Urša. 2009. Čas za uvedbo kazenskega pregona. *Mladina*, 11. junij. Dostopno prek: http://www.mladina.si/47362/cas_za_uedbo_kazenskega_pregona/?utm_source=tednik%2F200923%2Fcas_za_uedbo_kazenskega_pregona&utm_medium=web&utm_campaign=oldLink (10. avgust 2016).
18. Milunovič, Vilma. 2005. Problematika financiranja občin. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Milunovič, Vilma. 2009. Pregled financiranja občin v zadnjem desetletju. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne ureditve lokalne samouprave v RS*, ur. Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Milunovič, Vilma. 2012. Sistem financiranja subnacionalnih ravni oblasti. V *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

21. Ministrstvo za finance. 2011. *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31.12.2010*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2010/ (15. avgust 2016).
22. --- 2012. *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31.12.2011*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2011/ (15. avgust 2016).
23. --- 2013. *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31.12.2012*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2012/ (15. avgust 2016).
24. --- 2014. *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31.12.2013*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2013/ (15. avgust 2016).
25. --- 2015. *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31.12.2014*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2014/ (15. avgust 2016).
26. Nalas. 2011. *Smernice in nedavne spremembe na področju zadolževanja v državah jugovzhodne Evrope*. Dostopno prek: https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/pulikacije/2223/SoS_ZadolzevanjeObcine_Small.pdf (15. avgust 2016).
27. *Pravilnik o postopkih zadolževanja občin*. Ur. l. RS 108/2008. Dostopno prek:

- <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV9285> (10. avgust 2016).
28. Svet Evrope. 2004. *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels*. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de0df (5. avgust 2016).
29. Prebilič, Vladimir in Miro Haček. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 1-18. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
30. Špacapan, Črtomir. 2016. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 20. avgust.
31. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. --- 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani.
33. --- 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
34. --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
36. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. L. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (12. avgust 2016).
37. *Zakon o financiranju občin (ZFO)*. Ur. L. RS 123/2006. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615> (12. avgust 2016).
38. *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. L. RS 11/2011. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227> (12. avgust 2016).

PRILOGAA: INTERVJU

Gospod Črtomir, glede na vaše izkušnje županovanja v mestni občini Nova Gorica, me zanima:

1) Kaj menite, glede zakonske ureditve zadolževanja občin v RS?

Menim da je sedanja ureditev preveč ohlapna. Občine imajo namreč še vedno veliko možnosti za zadolževanje preko svojih javnih podjetij. Če pogledamo samo zadolžitve občine Ljubljana, pa tudi Nova Gorica so te zadolžitve neprimerno večje kot tiste v devetdeset-ih letih. Dolgoročno to seveda ni dobro saj so se nekatere manjše občine komaj izognile bankrotu oziroma so dalj časa insolventne.

2) Kje morda vidite glavne pomanjkljivosti, oziroma imate kakšna priporočila glede na vaše dolgoletne izkušnje?

Treba bi bilo zaostri zakonodajo do te mere da občine ne bi mogle izigravati zakonov. Poleg tega pa bi bilo nujno odpraviti miselnost da planiramo primanjkljaj že ob sprejemanju proračuna tako državnega kot tudi občinskih. Dolgoročno to gotovo ni vzdržno.

3) Kaj mislite, kako bi se sistem izboljšal, da ne bi prihajalo do zlorab pri zadolževanju?

Najprej bi morali strogo upoštevati zakonodajo. Namreč, v občinskih proračunih se velikokrat najdejo odhodki, ki so nezakoniti ali pa na robu zakonitosti. Skratka pri financiranju javnih zavodov, ustanov v lasti občine se velikokrat pojavijo dvomi ali je finansiranje ali sofinansiranje sploh v skladu z zakonodajo.

4) Ali menite, da je prag zadolžitve za občine v RS previsok/prenizek?

Odvisno od namena zadolževanja. Če se občine zadolžujejo za potrebe investicij mislim da je zadolževanje upravičeno. Če gre za zadolževanje za pokrivanje tekočih stroškov pa ne. Prag zadolževanja je zame previsok. Če se občina, ki ima na primer 40 milijonov prihodkov zadolži za 10 milijonov je to nevzdržno.

5) Se vam zdijo določeni nameni za katere se občine zadolžujejo smiselni?

Veliko zadolževanja je za uresničevanje predvolilnih obljub, ki so velikokrat neracionalne. Slovenija ima kljub vsemu izjemno visok standard na področju komunalne infrastrukture, šolstva, kulture glede na njen BDP. Kljub temu pa se še vedno zadolžuje predvsem za te namene.

6) **Kakšne so vaše izkušnje z zadolževanjem med županovanjem?**

K sreči v mojem obdobju tudi zaradi visoke ekonomske rasti (razen takoj po vojni) ni bilo potrebe po večjem zadolževanju.