

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Zimšek

Problematika zadolževanja občin v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Zimšek

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Problematika zadolževanja občin v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

Zahvala

Zahvaljujem se vsem domačim, da so verjeli vame, me spodbujali, mi pomagali ter mi vedno stali ob strani. Zahvala gre tudi mentorju dr. Miru Flačku za njegovo strokovno pomoč pri pripravi diplomskega dela, ter vsem ostalim, ki so mi kakorkoli pomagali tekom dosedanje študijske in življenjske poti. Hvala!

Problematika zadolževanja občin v Republiki Sloveniji

Avtonomna lokalna samouprava mora imeti zagotovljeno ustrezno financiranje. V Republiki Sloveniji zakonodaja opredeljuje tri glavne vire financiranja občin: lastne vire, sredstva države in zadolževanje. Zakonodaja občine omejuje pri njihovem zadolževanju, med drugim glede na namen in višino največje zadolženosti, prav tako pa se občine ne morejo zadolžiti brez soglasja Ministrstva za finance. Kljub temu je prišlo do težav, povezanih predvsem s prezadolženostjo nekaterih občin. Težave s prezadolženostjo so se povezovale zlasti z majhnimi občinami. V empiričnem delu je zato predstavljena analiza različnih statističnih podatkov glede zadolženosti občin leta 2011 in analiza zadolženosti občin glede na njihovo velikost in zakonske omejitve. V nadaljevanju so predstavljeni še trendi zadolževanja občin v Sloveniji ter primerjava zadolženosti slovenske lokalne samouprave z lokalnimi samoupravami po Evropi. Rezultati analize so pokazali nekatere težave, predvsem hitro naraščanje dolga ter problem prezadolženosti posameznih občin, a problem prezadolženosti ni sistemske narave. Slovenska lokalna samouprava je med najmanj zadolženimi v Evropi, najvišji dolg imajo mestne občine ter občine z manj kot 2000 prebivalci, a je v večini primerov z ustreznim upravljanjem dolg še vedno povsem obvladljiv.

Ključne besede: Slovenija, javne finance, lokalna samouprava, financiranje občin, zadolževanje.

The problems of borrowing of municipalities in the Republic of Slovenia

Autonomous local government must be adequately funded. In the Republic of Slovenia legislation provides three main sources of financing of municipalities: own resources, state funding and borrowing. Legislation restricts municipalities in their borrowing, among others according to the purpose and the amount of the maximum indebtedness; what is more, the municipalities cannot borrow without the consent of the Ministry of Finance. Nevertheless, there were some problems mainly related to excessive indebtedness of some municipalities. Problems with excessive debt were often linked especially to small municipalities. Therefore the empirical part presents an analysis of various statistical data regarding the indebtedness of municipalities in 2011 and analysis of indebtedness of municipalities according to their size and legal restrictions. In addition, study shows the trend of borrowing of municipalities in Slovenia and the comparison of indebtedness of Slovenian local government and local government across Europe. The results of analysis show some problems, above all rapid increasing of debt and the problem of excessive indebtedness of individual municipalities, but the problem of over-indebtedness is not systemic in nature. Slovenian local government is among the least indebted in Europe. The highest debt have city municipalities and municipalities with less than 2.000 inhabitants, but the debt is with adequate management in most cases completely controllable.

Key words: Slovenia, public finance, local government, municipality funding, borrowing.

Kazalo

1 UVOD	7
1.1 NAMEN IN CILJI.....	9
1.2 HIPOTEZE	9
1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	10
1.4 STRUKTURA	11
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	13
2.1 LOKALNA SKUPNOST	13
2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA	14
2.2.1 MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE.....	15
2.3 OBČINA	20
2.3.1 NALOGE IN VRSTE OBČIN	20
2.3.2 VELIKOST OBČIN	22
2.3.3 RAZMERJE MED DRŽAVO IN OBČINAMI	23
2.3.4 FINANCIRANJE OBČIN	25
3 ZADOLŽEVANJE OBČIN.....	31
3.1 NORMATIVNA UREDITEV ZADOLŽEVANJA OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI	32
3.2 ZADOLŽEVANJE GLEDE NA NAMEN	34
3.3 OMEJITVE OBSEGA ZADOLŽENOSTI.....	36
3.4 ODOBRITEV ZADOLŽEVANJA IN NADZOR	39
3.5 POROŠTVA IN ZADOLŽEVANJE PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN	42
3.6 POSTOPEK ZADOLŽITVE	43
3.7 UREDITEV ZADOLŽEVANJA V NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH	46
4 ANALIZA ZADOLŽEVANJA LOKALNE SAMOUPRAVE	52
4.1 ZADOLŽEVANJE OBČIN	52
4.2 ZADOLŽENOST OBČIN NA PREBIVALCA	53
4.3 ZADOLŽENOST PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN NA PREBIVALCA.....	55
4.4 SKUPNA ZADOLŽENOST OBČIN IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA PREBIVALCA.....	57
4.5 SKUPNA ZADOLŽENOST OBČIN GLEDE NA PRIHODKE.....	60
4.6 ZADOLŽENOST GLEDE NA ZAKONSKE OMEJITVE	61
4.7 TRENDI ZADOLŽEVANJA LOKALNE SAMOUPRAVE	62

4.8 PRIMERJAVA ZADOLŽENOSTI SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE Z DRUGIMI EVROPSKIMI LOKALNIMI SAMOUPRAVAMI	64
5 SKLEP	67
6 LITERATURA	71
PRILOGA A: STATISTIKA ZADOLŽENOSTI OBČIN	77

Kazalo tabel

Tabela 4.1: Zadolževanje in odplačilo dolga po letih (v mio €)	52
Tabela 4.2: Dolg občin na prebivalca.....	Error! Bookmark not defined.
Tabela 4.3: Dolg pravnih oseb javnega sektorja, 2011	57
Tabela 4.4: Skupna zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja, 2011	58
Tabela 4.5: Skupni dolg občin glede na njihove prihodke, 2011	61
Tabela 4.6: Stanje zadolženosti občin glede na zakonske omejitve.....	62
Tabela 4.7: 10 najbolj zadolženih občin na prebivalca v letih 2007 in 2011	64
Tabela 4.8: Zadolženost lokalnih samouprav glede na njihove prihodke v letih 2008, 2009, 2010	65
Tabela 4.9: Dolg lokalnih oblasti glede na BDP	66
Tabela A.1: Statistika zadolženosti občin leta 2011.	77

Kazalo grafikonov

Grafikon 4.1: Struktura dolga občin leta 2011	53
Grafikon 4.2: Gibanje dolga (v mio €) 2007-2011	63

1 UVOD

Eden izmed temeljnih in nujnih elementov, ki ga najdemo v tako rekoč vseh demokratično urejenih družbah, je lokalna samouprava. Nič drugače ni niti v Sloveniji, kjer Ustava Republike Slovenije, sprejeta konec leta 1991, določa, da je prebivalcem Republike Slovenije zagotovljena lokalna samouprava (Vlaj 1998, 23). Glede na sodobno pojmovanje lokalne samouprave je to pravica in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah, določenih v zakonih in ustavi predpiše in ureja pomemben del javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo ter v interesu lokalnega prebivalstva. Pri tem je poudarek na človeku, zadovoljevanju njegovih potreb in zagotavljanju čim bolj kakovostnega življenja zanj in za njegovo družino (Vlaj 2011, 1. pogl.).

Temeljni nosilec lokalne samouprave so občine, nujno za njihovo avtonomno delovanje pa je njihova finančna neodvisnost, saj je lokalna samouprava lahko zgolj fasada, če ji nista zagotovljena finančna avtonomija in zadostni finančni viri (Vlaj 1998, 192). Za zagotavljanje finančne samostojnosti je zakonodajalec predvidel tri glavne finančne vire:¹ lastni viri, sredstva države ter zadolževanje.

Zadolževanje, kot eden izmed virov financiranja občin je primarno namenjeno zagotavljanju finančnih sredstev za financiranje infrastrukturnih projektov. Pred vsako volilno kampanjo za lokalne volitve, kandidati za župane in mestne oz. občinske svete, predstavljajo različne projekte in investicije, ki jih nameravajo izpeljati v primeru, da jim bodo volivci namenili zaupanje in jim podelili glasove, ki jih bodo popeljali do občinske oblasti. Pri načrtovanju projektov se pri tem pogosto ugotovi, da za njihovo financiranje občina nima zbranih dovolj sredstev, niti jih v zadostni meri ne morejo pridobiti na kak drug način, npr. z evropskimi sredstvi, sredstvi države, javno-zasebnim partnerstvom ipd.. V takem primeru se občine običajno odločijo za financiranje investicij s pomočjo zadolževanja. Možnost financiranja dolgoročnih infrastrukturnih projektov z zadolževanjem je tako ključnega pomena, tako za ekonomski, kot siceršnji razvoj sodobnih lokalnih skupnosti (Martell in Guess 2006, 1).

Zadolževanje je torej predvideno predvsem kot sredstvo za financiranje razvoja subnacionalne ravni oblasti, zato se občine lahko zadolžujejo v prvi vrsti za financiranje investicij in ne za tekoče poslovanje. Pri tem se lahko zadolžijo z izdajo vrednostnih papirjev, ali pa z

¹ 52. člen Zakona o lokalni samoupravi

najemanjem posojil (Milunovič 2001, 89). Občine lahko najemajo kratkotrajne in dolgoročne kredite, pri čemer se za dolgoročno zadolževanje šteje zadolževanje, ki ni odplačano pred koncem koledarskega leta, ki sovpada s proračunskim letom občin. Za tovrstno zadolževanje morajo pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance (Mičković in Šteblaj 2003, 37). Ministrstvo pred izdajo soglasja preveri postopkovno pravilnost postopka najemanja posojila ter ali se občina glede na omejitve najvišjega obsega zadolženosti sploh lahko zadolži. Po veljavni zakonodaji se občine lahko zadolžijo, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne 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 čl.).

A kljub zakonskim omejitvam, ki so ves čas omejevale občine glede njihove največje zadolženosti, se je že kmalu po reformi lokalne samouprave pojavil problem prezadolženosti posameznih občin, ki se ga je nato nekaj let reševalo z zagotavljanjem dodatnih sredstev za finančno izravnavo prezadolženih občin iz državnega proračuna, kar pa je bila iz makroekonomskega vidika slaba rešitev (Mičković in Šteblaj 2002, 142). Zaradi prezadolženosti so nekatere občine zapadle v hude težave, med drugim je v nekaterih primerih prišlo celo do blokade njihovih računov. Poleg tega se je skupna zadolženost občin v Republiki Sloveniji od uvedbe lokalne samouprave naprej konstantno povečevala (Milunovič 2012, 125). Na probleme zadolževanja je med drugim opozarjalo tudi računsko sodišče², ki je v svojih revizijah nekaterim občinam tudi podalo negativno mnenje. Ob vsem tem so se začela pojavljati nekatera vprašanja, na katera bom poskušal odgovoriti v diplomskem delu. V prvi vrsti gre za vprašanja, kot so kakšna in ali je ustrezna zakonodaja, ki ureja področje zadolževanja občin v RS, katere občine so najbolj zadolžene v Sloveniji in ali lahko njihovo zadolženost povežemo z njihovim številom prebivalcev, kakšni trendi se nakazujejo v zadolževanju slovenskih lokalnih oblasti, kateri so glavni problemi ter kakšna je primerjalno

² Računsko sodišče je leta 2009 izdelalo revizijo zadolževanja v katero so vključili 10 občin, petim je dodelilo pozitivno mnenje (občinam Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, MO Murska sobota, Radlje ob Dravi in Šmarje pri Jelšah), dvema mnenje s pridržkom (občini Kuzma in Muta), trem revidirancem pa negativno mnenje (občine Gornji Grad, Gornji Petrovci, Štore) (Računsko sodišče 2009, 4).

gledano ureditev in zadolženosti slovenske lokalne samouprave v primerjavi z zadolženostjo v drugih državah po Evropi.

1.1 NAMEN IN CILJI

Namen diplomske naloge je v teoretičnem delu predstaviti nekaj temeljnih pojmov in celostno predstaviti zadolževanje občin, normativno ureditev vključno z legislativno zgodovino ter postopek zadolževanja v praksi, ob tem pa še prikazati zakonodajno ureditev v nekaterih drugih evropskih državah. V empiričnem delu je namen predstaviti bistvene značilnosti zadolževanja slovenskih občin, ugotoviti, ali obstaja korelacija med zadolženostjo občin in njihovim številom prebivalcev, preveriti kolikšno je zadolževanje občin v razmerju do zakonskih omejitev ter stanje zadolženosti v drugih evropskih državah ter kakšni trendi se nakazujejo pri zadolževanju občin.

Cilji diplomske naloge so teoretična umestitev problematike zadolževanja v okviru financiranja občin in lokalne samouprave, primerjava slovenske ureditve z ureditvami v drugih evropskih državah ter ugotoviti, kakšno je v celoti gledano stanje glede zadolženosti slovenskih občin. Cilju si poleg tega ugotoviti, ali so občine z manjšim številom prebivalcev res bolj zadolžene kot občine z večjim številom, ali trenutno stanje zadolženosti v občinah že presega zakonske omejitve, katere so najbolj in katere najmanj zadolžene občine, tako po kriteriju zadolženosti na prebivalca, kot po kriteriju zadolženosti na prihodke, kakšna je struktura dolga slovenske lokalne samouprave, kakšni so trendi, ki se kažejo ter ne nazadnje kakšno je stanje zadolženosti slovenskih občin v primerjavi z zadolženostjo lokalnih oblasti v drugih evropskih državah. Cilj diplomske naloge je tudi prepoznati glavne probleme, ki se pojavljajo pri zadolževanju občin ter pojasniti, kakšne so možnosti za izboljšanje stanja na tem področju.

1.2 HIPOTEZE

Prva hipoteza se nanaša na preverjanje povezave med velikostjo občin in njihovo zadolženostjo. Ena izmed slabosti manjših občin naj bi bile njihove finančne težave. Večina mikro in majhnih občin je v Sloveniji, glede na izračune Ministrstva za finance, že več let upravičenih do dodatne solidarnostne izravnave in torej finančno ne samozadostnih (Ministrstvo za finance 2013). Manjše občine bi naj s svojimi finančnimi težavami imele

otežene možnosti za akumulacijo prihodkov, ki bi jih lahko uporabile za financiranje investicij, zato se prva hipoteza glasi:

H1: *Občine s manjšim številom prebivalcev so bolj zadolžene kot občine s več prebivalci.*

Največji obseg zadolževanja je v Sloveniji omejen z določbami v Zakonu o financiranju občin, ki je bil v preteklosti večkrat spremenjen v smeri liberalizacije in zviševanja zakonske omejitve zadolževanja (Računsko sodišče 2009, 29). Zadnjo tovrstno spremembo je zakon doživel leta 2008, zato pričakujem, da večina občin še ne dosega ravni zadolženosti, dovoljene v zakonu. Druga hipoteza se zato glasi:

H2: *Zadolženost večine občin je v Republiki Sloveniji pod zakonsko omejitvijo.*

V tovrstnih raziskavah je vedno zanimiva tudi primerjava s stanjem v drugih državah. Že ob uvajanju lokalne samouprave je bil eden izmed ciljev primerljivost s sosedi in Evropo (Vlaj 1998, 29). Pri urejanju lokalne samouprave se je tako Slovenija zgledovala po ureditvi v nekaterih drugih evropskih državah, prav tako pa je Slovenija članica Evropske unije in Sveta Evrope in je med drugim ratificirala tudi nekatere dokumente, zlasti Evropsko listino o lokalni samoupravi, zato pričakujem, da je tako normativna ureditev, kot tudi višina zadolženosti slovenskih lokalnih oblasti primerljiva s stanjem v drugih državah Evrope. Hipoteza številka 3 je zato:

H3: *Normativna ureditev področja zadolževanja lokalnih oblasti ter višina zadolženosti lokalnih oblasti v Sloveniji je primerljiva s stanjem v drugih evropskih državah.*

1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

V diplomski nalogi je uporabljena kombinacija kvalitativnih in kvantitativnih raziskovalnih metod. V prvem, teoretičnem delu, je bila uporabljena predvsem deskriptivna metoda. Tako je napravljena analiza primarnih pisnih virov, predvsem vseh zakonskih in podzakonskih aktov, ki regulirajo področje zadolževanja občin v Republiki Sloveniji. Prav tako je bila napravljena analiza sekundarnih pisnih virov, predvsem različnih knjig, zbornikov in znanstvenih člankov

domačih in tujih avtorjev, ki obravnavajo raziskovano problematiko doma in v tujini. Poleg tega je napravljena tudi primerjalna analiza, kjer je primerjano stanje v Sloveniji in v tujini.

Za primerjave zadolženosti med lokalnimi skupnostmi se uporabljajo različni načini, med katerimi prevladujejo zadolženost na prebivalca, razmerje med zadolženostjo in denarnim tokom, razmerje med zadolženostjo in lastnimi prihodki ter primerjava na podlagi stroškov za financiranje dolga (Dafflon 2010, 8). V tem delu je v diplomskem delu uporabljena analiza stanja zadolženosti na prebivalca ter razmerje med zadolženostjo in lastnimi prihodki. Pri tem so občine razvrščene po velikosti, pri čemer je nekoliko spremenjena največkrat uporabljena klasifikacija občin, ki jih deli na mikro občine z manj kot 2.000 prebivalci, majhne z med 2.000 in 5.000 prebivalci, srednje z razponom med 5.000 in 10.000 prebivalci, večje z med 10.000 in 20.000 prebivalci in velike z nad 20.000 prebivalci (Haček in Bačlija 2009, 92). V analizo so mestne občine umeščene v svojo kategorijo, saj jih že zakonodajalec ureja nekoliko drugače, ostale občine pa zaradi večje statistične primerljivosti števila enot v kategoriji na občine s pod 2.000 prebivalci, občine z med 2.000 in 5.000 prebivalci, občine z med 5.000 in 15.000 prebivalci ter občine z več kot 15.000 prebivalci, ki pa nimajo statusa mestnih občin. Analiza je bila napravljena na podlagi analize statističnih podatkov, dostopnih na strani Ministrstva za finance in na nekaterih drugih spletnih mestih ter na podlagi podatkov, ki so jih posredovali na Ministrstvu za finance, rezultati analize pa so predstavljeni tako s tabelarnim, grafičnim, kot tudi s slikovnim prikazovanjem.

1.4 STRUKTURA

Diplomska naloga je strukturirana iz več poglavij in podpoglavij. Uvodni del je tako namenjen predstavitvi problematike, namenov in ciljev diplomskega dela, hipotez ter raziskovalnih metod in tehnik, uporabljenih pri raziskovanju tematike in preverjanju hipotez. Uvodnemu delu sledi teoretični del, ki je v prvem delu namenjen predstavitvi temeljnih pojmov, v nadaljevanju pa je poudarek na samem zadolževanju, teoretični umestitvi zadolževanja, pregledu ureditve tega področja v Republiki Sloveniji, od ponovne uvedbe lokalne samouprave leta 1994, pa do danes ter prikazu zakonske ureditve v nekaterih drugih državah Evrope.

V empiričnem delu so predstavljeni rezultati analize podatkov o zadolževanju lokalnih oblasti v Republiki Sloveniji. Tako so med drugim predstavljeni podatki o gibanju zadolževanja

lokalnih oblasti v obdobju 1994–2012, primerjava zadolženosti občin leta 2011 glede na število prebivalcev s pomočjo izračuna dolga na prebivalca ter dolga v razmerju do prihodkov občine v raziskovanem letu, pri čemer so prikazani tako podatki glede zadolženosti samih občin, pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin ter skupna zadolženost občin in njihovih pravnih oseb. V empiričnem delu je predstavljena še struktura dolga, analiza stanja zadolženosti glede na zakonske omejitve, primerjava med stanjem zadolženosti v Sloveniji in drugih evropskih državah ter trendi zadolževanja v zadnjih letih, zlasti po spremembi zakonodaje leta 2006 in 2008, tako iz vidika skupne zadolženosti lokalnih skupnosti v Sloveniji, kot z vidika stanja najbolj zadolženih občin leta 2006 in 2011. Empiričnemu delu sledi sklep z ovrednotenjem hipotez in zaključnimi mislimi, ob koncu pa je po popisu literature k diplomskemu delu priložena še priloga.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 LOKALNA SKUPNOST

Osnovna definicija lokalne skupnosti pravi, da je to tista zgodovinsko nastala teritorialna skupnost, v kateri se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati zgolj skupno (Vlaj 2006, 17). Lokalna skupnost je torej družbena skupnost na določenem ozemlju, ki je bistveno manjše od države, saj državo sestavlja več med seboj si lahko tudi zelo različnih lokalnih skupnosti. Znotraj lokalne skupnosti ljudje zadovoljujejo svoje potrebe in rešujejo težave, ki nastajajo v skupnosti. Te so precej drugačne od tistih na državni ravni, gre predvsem za socialno in drugo varnost, komunalno opremljenost ipd.. Problemi se rešujejo na podlagi lokalnih in ne državnih interesov, izoblikuje pa se tudi lokalna zavest oz. pripadnost lokalnemu okolju (Grad 1998, 13). Lokalne skupnosti so lahko manjše (naselja, vasi), ali pa večje (mesta, velemesta). Lahko so tudi ožje (eno ali dve naselji), ali širše (več naselij), le-te pa se lahko povezujejo tudi v še širše skupnosti okraje, pokrajine ipd. (Grad 1998, 14).

Značilni elementi lokalne skupnosti so tako:

- **prebivalstvo (ljudje)**, ki prebiva na nekem območju. Gre za ključni element, saj brez ljudi ne obstaja nobena družbena skupnost. Ta element je torej predpogoj za obstoj lokalne skupnosti;
- **ozemlje oz. teritorij**: predstavlja fizični prostor, na katerem se vzpostavljajo interakcije med ljudmi;
- **povezanost oz. integriranost v skupnost**: za obstoj lokalne skupnosti je nujno potrebno, da imajo ljudje, ki živijo na določenem teritoriju skupne potrebe, ki jih z različnimi dejavnostmi zadovoljujejo ter zavest o pripadnosti skupnosti (Grafenauer 2000, 16–21).

Šmidovnik (1995, 17–23). poudarja, da omenjeni bistveni elementi pogosto niso dovolj za ustrezno opredelitev lokalne skupnosti, zato jo on definira kot tisto teritorialno družbeno skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo nekatere skupne potrebe prebivalstva, ki jih je možno zadovoljevati izključno na skupen način. Za razliko od družbenih sistemov, ki so zgrajeni na teritorialni osnovi, gre pri lokalni skupnosti za prvobitni, lahko bi dejali tudi naravni družbeni sistem.

2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava se odvija znotraj lokalne skupnosti. V okolju, v katerem živi vsakdo izmed nas se porajajo različni problemi, potrebe in priložnosti, katere je možno urejati le s skupnim ukrepanjem. Samostojnemu urejanju in reševanju življenjskih potreb prebivalcev v določenih, običajno ožjih krajevnih okvirjih na organiziran, a ne oblasten način pravimo lokalna samouprava (Vlaj 2004, 13). Lokalna samouprava je več kot lokalna skupnost, saj je lokalna skupnost zgolj nosilec lokalne samouprave, oz. njen subjekt, medtem ko je lokalna samouprava pravno sistemska institucija, katero opredeljuje položaj lokalne skupnosti, ki se izraža v njeni avtonomnosti in neodvisnosti od države ter od vsake druge organizacije (Šmidovnik 1995, 27). Predstavlja temeljno obliko teritorialne organizacije oblasti ter najširši okvir za uresničevanje samouprave občanov, živečih na določenem ozemlju (Brezovšek 2009, 8) ter specifično obliko vertikalne delitve oblasti, za katero je pomembna predvsem njena avtonomija, ki se kaže v pravni osebnosti, pravici do lastnine in pristojnosti ter upravičenju za izvrševanje javnih nalog na lokalni ravni (Brezovnik 2008, 89).

O lokalni samoupravi govorimo, kadar prebivalci neke lokalne skupnosti, na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti sami upravljajo z lokalnimi zadevami. Za lokalno samoupravo je značilno, da vsebuje naslednje elemente:

- **teritorialni element** (lokalno skupnost);
- **funkcionalni element** (svoje lastno delovno področje);
- **organizacijski element** (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih);
- **materialno-finančni element** (lastna materialna in finančna sredstva);
- **pravni element** (lastnost pravne osebe).

K temu lahko dodamo še subjektivni element – **lokalno zavest**, ki se ne kaže le v lokalni pripadnosti in solidarnosti, temveč tudi kot možnost, da ljudje v lokalni samoupravi vidijo možnost uveljavitve (Kaučič in Grad 1999, 322–323).

Za lokalno samoupravo so pomembni, a v različnih državah v praksi zelo različno poudarjeni tudi naslednji sklopi **vrednot lokalne demokracije**:

- svoboda ali avtonomija (lokalno samoupravo štiti pred koncentracijo politične moči oz. oblasti v eni točki ter dopušča oblikovanje različnih političnih izbir v različnih okoljih);

- participacija (vključenost občanov v lokalno samoupravo);
- učinkovitost (uspešno in gospodarno zagotavljanje različnih storitev in služb s strani lokalne samouprave) (Haček in drugi 2008, 7–8).

Lokalna samouprava se ukvarja predvsem s praktičnimi zadevami, ki so javnega pomena v lokalni skupnosti. Govorimo torej o t. i. lokalnih zadevah, ki se od države do države med sabo močno razlikujemo, a splošno gledano gre za socialna, izobraževalna, zdravstvena in druga področja družbenih dejavnosti, pa tudi gospodarsko področje, še zlasti gospodarska infrastruktura in znotraj le-te komunalna dejavnost. Glede na to, ali lokalna samouprava temelji na eni ali več lokalnih skupnostih, govorimo o eno nivojski (občine) ali dvo ali več nivojski (okraji, pokrajine) lokalni samoupravi. Strukturno lokalno samoupravo delimo na eno tipsko, kadar imajo vse občine enak status in na več tipsko, kar se nanaša predvsem na poseben status mestnih občin (Grad 1998, 14–19).

Lokalna samouprava je torej namenjena ljudem in reševanju njihovih potreb. Konkretnije sodobna lokalna samouprava zagotavlja zlasti različne javne službe, kot so oskrba z elektriko, vodo, plinom, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr.. Ob tem zagotavlja tudi demokratični nadzor in vpliv lokalne skupnosti na te službe. Poleg tega zagotavlja tudi naprave in objekte, stanovanja, zdravstvene prostore, domove za starejše, osnovne šole, vrtce idr.. Pri svojem delovanju naj bi skrbela tudi za varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest ter za napredek pri možnostih za usposabljanje državljanov. Naloga lokalne samouprave je tudi uveljavljanje dejavnosti za krepitev lokalne identitete in krepitev sodelovanja med lokalnimi skupnostmi, državljanji in lokalno oblastjo, za demokratičnost države pa je tudi ključnega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje tudi v najmanjših enotah, v lokalnih skupnostih (Vlaj 2004, 9).

2.2.1 MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava ima v Evropi precej dolgo zgodovino, zato so se oblikovale zelo različne ureditve in modeli. Med sabo se razlikujejo v obsegu, strukturi, nalogah ter v razmerjih do centralne oblasti. Njihova skupna značilnost je naslonjenost na lastno tradicijo in lasten zgodovinski razvoj. Ob tem gre dodati, da se bo različnost ureditve lokalne samouprave ohranila tudi v prihodnje, saj pogosto ni enega samega modela niti znotraj posameznih (zveznih)držav, različnost ureditve lokalne samouprave pa je upoštevana tudi na evropski

ravni, tako v okviru Evropske listine o lokalni samoupravi, kot tudi v drugih dokumentih Sveta Evrope in Evropske unije (Vlaj 2005, 25).

V Evropi so se razvili predvsem trije glavni modeli, ki so temelj za različne oblike lokalne samouprave na stari celini. To so francoski, nemški in britanski model.

Francoski model

Francoski model lokalne samouprave je imel največji vpliv na ureditev lokalne samouprave v Evropi (z izjemo VB) ter v številnih drugih delih sveta, kamor je segal francoski in sploh latinski kolonialni vpliv. Temelji na decentralizaciji in se je poleg Francije najbolj ohranil v sosednjih romanskih deželah. Model francoske lokalne samouprave izvira iz Francoske revolucije ter Napoleonove vladavine. Prvi zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet leta 1789 in je močno prelomil s fevdalno preteklostjo. Ob začetku francoske revolucije je delovalo, da bodo razvili močno lokalno samoupravo, a so kasneje prevladali centralistični interesi. Ustanovili so departmaje, kot tipično administrativno iznajdbo revolucije. Najprej je bil namen, da lahko centralna oblast uspešno nadzoruje ozemlje, šele proti koncu 19. stoletja pa se je v njih izoblikovalo tudi samostojno življenje, ki je pomenilo zametek njihove samoupravnosti. Departmaji so se izkazali kot uspešna organizacijska oblika, v kateri se srečujeta in sodelujeta državna uprava in lokalna samouprava ter so s tem postali model za oblikovanje podobnih organov v Evropi, kot so npr. nemških okraji, italijanske province švedski lani itd.. Francoskim občinam je bila dodeljena popolna samouprava in samostojno odločajo in opravljajo svoje naloge. Odločajo o vseh lokalnih zadevah, država pa ohranja le nadzorno funkcijo. Tak model se je prenesel v domala vse evropske države, razen v VB. Za razliko od nekaterih drugih modelov, ima francoski model lokalne samouprave dokaj ozko delovno področje nalog, saj država na lokalne skupnosti ne prenaša delov svojih nalog, če pa jih že, pa jih v njihovo izvršilno pristojnost. V skladu s centralistično obliko ureditve države je urejen sistem ostrega državnega nadzora nad lokalno samoupravo. Lokalnih skupnosti ne šteje kot izvirne nosilce svojih pooblastil, ampak imajo ta pooblastila dana od države. Z zakonom leta 1982 so sicer sistem nadzora bistveno omilili, in sicer z uvedbo t.i. upravnega nadzorstva, ki je omejeno le na zakonitost aktov lokalne skupnosti. Končne odločitve v konkretnih primerih sprejemajo upravna sodišča. S temi spremembami je lokalna samouprava tudi v francoskem modelu pridobila na svoji moči in pomenu (Šmidovnik 1995, 37–40).

Za francoski model lokalne samouprave je značilna tudi velika teritorialna razdrobljenost, saj je Francija razdeljena na veliko malih občin – skupno na kar 36.400, od tega jih ima 28.000 manj kot 500 prebivalcev. Po drugi strani obstajajo tudi občine z milijonskim prebivalstvom. Francoski model je tako tipični model naravnega oblikovanja občin po načelu eno naselje, ena občina. Veliko reorganizacijsko gibanje, ki je v preteklih desetletjih zajelo zahodno Evropo, na tem področju v Franciji ni prineslo sprememb. Da bi kljub temu dosegli racionalnost in ekonomičnost občin, so jih začeli povezovati v medobčinske organizme. To so sindikati občin, distrikti ter mestne skupnosti. Sindikate ustanavljajo občine na podežlju za opravljanje ene ali več dejavnosti iz občinske pristojnosti. Distrikte ustanavljajo po večini mestne občine v manjših in srednje velikih mestih skupaj z okoliškimi podeželskimi občinami, za reševanje problemov mestnih aglomeracij. To so močnejša združenja od sindikatov in jim lahko država neposredno nalaga določene obvezne naloge, poleg tega pa jim priznava tudi določene neposredne fiskalne dohodke. Mestne skupnosti so organizacije velikih mest in so v prvi vrsti orientirane v skupne investicije. Ustanovljene so ali s prostovoljnim povezovanjem ali pa z zakonom. V tem primeru morajo občine nanje obvezno prenesti vrsto nalog, predpisanih v zakonu. Zakon tudi zanje predvideva posebne direktne fiskalne dohodke (Šmidovnik 1995, 40–43).

Nemški model

Tudi nemška lokalna samouprava je nastala na začetku 19. stoletja, podobno kot to velja za Francijo, pa je bila tudi v Nemčiji lokalna samouprava razvita že v srednjeveških mestih. Idejni oče nove nemške lokalne samouprave je bil baron Von Stein, ki je bil idejni tvorec pruskega mestnega reda iz leta 1808. Pomembno vlogo je odigrala teorija o naravnih pravicah občin, ki postavlja občino v nasprotje s centralno državno oblastjo. Na tej podlagi temelji za Nemčijo značilna delitev nalog lokalnih skupnosti na lastne oz. samoupravne ter na naložene oz. prenesene. Lastne oz. samoupravne so tiste, ki so izraz občinske samoupravnosti, naložene oz. prenesene naloge pa so tiste, ki jih občina oz. okraj opravljata za državo. Taka ureditev je prek Avstrije prišla tudi v Slovenijo in je veljala do leta 1945. Današnje pojmovanje lokalne samouprave temelji na prepričanju, da imajo vse naloge lokalnih skupnosti svoj prvotni izvor v državni oblasti. Država je tista, ki odmerja in zagotavlja prostor lokalni samoupravi v svojem okviru. Država daje tudi jamstvo za njeno delovanje in za njen obstoj. Teorija decentralizacije ne odpravlja razlikovanja med lastnimi in prenesenimi nalogami, pač pa ga

deloma zabrisuje. V nemški in avstrijski pravni teoriji temelji na konceptu decentralizacije teorija o lokalni samoupravi kot posredni državni upravi (Šmidovnik 1995, 43–47).

Med francoskim in nemškim modelom obstaja vrsta pomembnih razlik. Prva razlika med njima je v veliki raznovrstnosti nemških lokalnih skupnosti. Le-te se delijo na občine, okraje, ponekod pa tudi vladna okrožja. Občine se delijo na navadne, samostojne mestne ter na iz okraja izločene mestne. Velika pestrost je tudi v strukturi organov nemških občin. Teritorialno so nemške občine dokaj majhne, a so jih po veliki teritorialni reorganizaciji v 80-ih letih povečali. Kljub temu ima več kot polovica občin manj kot 2.000 prebivalcev. Manjše občine se povezujejo v t.i. urade, podobne francoskim sindikatom. Širša lokalna samoupravna skupnost je okraj. Okraji so tako samoupravna lokalna skupnost kot tudi deželna teritorialna enota, ki predstavlja prvo stopnjo državne uprave. Iz funkcionalnega vidika – torej vidika obsega nalog občin, nemški model daje občinam bistveno več nalog kot francoski, saj zanje velja univerzalna pristojnost glede vseh javnih zadev in so pristojne za izvajanje vseh javnih nalog na svojem območju in ne le lokalnih, kot to velja za francoski model. Kot že rečeno, se naloge lokalnih skupnosti delijo na lastne oz. samoupravne ter prenesene oz. naložene, katere se izvajajo po smernicah in pod nadzorstvom pristojnih državnih organov. V nemškem modelu je tako močno vgrajen sistem prenašanja državnih nalog na lokalne skupnosti, s čimer so občine veliko bolj funkcionalno povezane z državo kot francoske. Francija je centralistično urejena, Nemčija pa je dežela decentralizacije. V Nemčiji velja tudi načelo o enotnosti vse uprave v posameznih teritorialnih enotah (Šmidovnik 1995, 47–52).

Britanski model

Lokalna samouprava je zgodovinsko najbolj zasidrana v Angliji, kjer se je nepretrgoma razvijala 8 stoletij. Celotno angleško zgodovino je zaznamoval boj za oblast med centralističnim kraljem na eni strani ter plemstvom in meščanstvom na drugi. V tem boju je kralj ves čas popuščal in s tem se je krepila tudi lokalna samouprava. Leta 1360 je bilo ustanovljeno mirovno sodstvo. Mirovne sodnike je sicer še vedno izbral kralj, a le med kandidati, ki so živeli na tistem teritorialnem območju. Mirovni sodniki so bili prvi nosilci javne uprave v sodobnem pomenu. Lokalna skupnost se je krepila tudi prek parlamenta, saj so zastopniki grofij sedeli tudi v spodnjem domu angleškega parlamenta, ki je z leti pridobival na moči. Do danes se je ohranilo, da mora biti vsak poseg na lokalni ravni v sfero državljana podprt z zakonom, zato parlament izdaja posebne individualne zakone, ki veljajo le za

posamezno lokalno skupnost. Obveljalo je načelo, da je celotna notranja uprava v najširšem pomenu besede v rokah lokalne skupnosti. Angleške lokalne skupnosti so podrejene le parlamentu, ki opravlja podobno vlogo, kot jo v »celinski« ureditvi opravlja notranje ali kakšno podobno resorno ministrstvo. Pooblastila pristojnih ministrstev so izključno strokovno-tehnična. Njihov namen je doseči kakovostno izvajanje javnih nalog v lokalnih skupnostih. Glavno sredstvo njihovega nadzorstva je strokovna inšpekcija, dodeljujejo pa tudi finančna sredstva za izvajanje nalog širšega pomena. Anglija ima tudi specifični sodni sistem, ki ne loči med javnim in civilnim pravom. Tako je možno napasti vsak akt oz. vsak ukrep oblasti glede zakonitosti pred običajnim rednim sodiščem. Britanskega sistema ne moremo opredeliti ne kot centralističnega in ne kot decentralističnega. Za ta sistem je značilna izredna centralizacija pri ustvarjanju in oblikovanju zakonodaje ter izredna decentralizacija pri njenem izvrševanju (Šmidovnik 1995, 52–57).

Opisani razvoj lokalne samouprave pa je začel zahajati v različne težave, ki so terjale določene posege centralne oblasti. Lokalna samouprava je postajala vse bolj zapletena ter celo kaotična, pred državo pa se je nakopičila vrsta javnih nalog, katerih izvrševanje je zahtevalo določene ukrepe na področju lokalne samouprave. Sprejetih je bila tako kopica zakonov, ki so urejali statusna vprašanja lokalne samouprave, jo uvajali v grofije, iz sanitarnih okrajev so uvedli mestne in podeželske okraje, zakon iz leta 1930 pa je prvič zajel statusno in organizacijsko ureditev vseh tipov lokalnih samoupravnih skupnosti. Po reorganizaciji, leta 1972 in z reformo leta 1974, se je število lokalnih skupnosti v celi kraljevini zmanjšalo iz 1.800 na komaj 521. Sistem lokalne samouprave je bil postavljen na dva nivoja – na distrikte ter na mesta (prvi nivo) ter na grofije (drugi nivo). Kasneje so bile metropolitanske grofije odpravljene in je tako ostala le eno nivojska ureditev. Lokalne skupnosti so v VB avtonomni subjekti lokalne samouprave, a so tudi izvršilni organi državne oblasti. V britanski lokalni upravi tako tudi ni delitve na lokalne in državne ter lastne in prenesene zadeve. Za britanski sistem je značilno tudi pravilo *ultra vires*, ki pomeni, da sme državni organ ali organ lokalne skupnosti storiti le to, kar mu je izrecno dovoljeno v zakonu. Iz zgoraj opisanih zgodovinskih razlogov razvoja lokalne samouprave v VB ni občin, kot jih poznajo vsi ostali modeli. Britanska lokalna samouprava ni bila nikdar zakonsko urejena kot sistem in zato tudi ne uživa nobene ustavno-pravne garancije kot v večini ostalih držav. Danes sloves britanske lokalne samouprave blede, saj se ne more tako uspešno kot nekateri drugi modeli upreti agresivni centralni oblasti (Šmidovnik 1995, 57–62).

2.3 OBČINA

Občina je **temeljna lokalna samoupravna skupnost**. Je glavni oz. najpomembnejši tip lokalne samouprave, oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so posamezna ali več naselij, povezanih s skupnimi interesi ter ima položaj samoupravnosti (Šmidovnik 1995, 63).

Za občino so torej značilne tri sestavine:

- je **glavni in najpomembnejši** tip oz. oblika lokalne samouprave;
- oblikovana je v okviru **naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti**, torej enega ali več naselij, povezanih s **skupnimi interesi**;
- ima položaj **samoupravnosti** (Šmidovnik 1995, 63).

Upravljanje zadev, ki se tičejo lokalne skupnosti mora biti demokratično bodisi z uporabo instrumentov neposredne demokracije, kot so zbori občanov ali referendumski bodisi z uporabo posredne demokracije prek odločanja izvoljenih predstavniških organov (Brezovšek in drugi 2008, 169). Zakon o lokalni samoupravi določa, da so organi občine **občinski svet, župan in nadzorni odbor občine**, za samostojni občinski organ pa lahko štejemo še občinsko volilno komisijo (Grad 2001, 49). Občinski svet je predstavniško telo, voljeno s strani občanov za mandatno dobo štirih let in je najvišji organ odločanja glede vseh zadev, ki se tičejo pravic in dolžnosti občine. Za 4 leta je neposredno voljen tudi župan, ki je individualni organ občine, njegova poglavitna naloga pa je voditi občinsko upravo ter predstavljati in zastopati občino kot pravno osebo. Finančno poslovanje občine preverja posebni občinski organ imenovan nadzorni odbor. Pri nadzoru v prvi vrsti bdi nad razpolaganjem s premoženjem občine, smotrnostjo porabe proračunskih sredstev ter finančnim poslovanjem uporabnikov občinskih proračunskih sredstev (Grad 2001, 49–55).

2.3.1 NALOGE IN VRSTE OBČIN

Sodobna občina opravlja tri vrste nalog:

- **1. zadeve lokalnega pomena (lokalne zadeve)**: gre za naloge, ki so izvirno občinske in si jih občine same določajo na podlagi njihove ustavne avtonomije s svojimi akti ter zanje uživajo ustavnopravno varstvo,

- **2. lokalne zadeve:** to vrsto nalog občinam določa država s svojimi zakoni, občine pa jih urejajo in izvajajo kot svoje naloge in
- **3. prenesene naloge državne uprave (državne naloge):** tovrstne naloge država s svojimi zakoni prenese v izvajanje občinam, zaradi česar je zanje dolžna zagotoviti ustrezna sredstva³, prav tako pa glede njihovega izvajanja opravlja tudi funkcijo nadzora (Šmidovnik 1995, 73–74).

Prvi dve vrsti nalog sodita med lastne naloge občine in jih občine izvajajo povsem samostojno, država pa izvaja zgolj nadzor zakonitosti. Glede na področje, ki ga urejajo, jih lahko razvrstimo v pet glavnih funkcij:

- **servisna funkcija:** kaže se v odgovornosti za izvajanje lokalnih javnih služb (npr. na področju šolstva, zdravstva in socialnega varstva);
- **funkcija gospodarjenja z lokalno infrastrukturo ali lokalnim javnim dobrim;**
- **pospeševalna oz. razvojna funkcija:** kaže se v občinskem usmerjanju razvoja na svojem ozemlju, tako v smislu gospodarskih dejavnosti, kot sta denimo obrt in turizem, kot glede razvoja na negospodarskem področju, kot so kultura, varstvo okolja in gradnja neprofitnih in socialnih stanovanj;
- **funkcija prostorskega urejanja:** občina s svojimi akti določa namembnost svojega prostora in po njem razmešča dejavnosti;
- **regulativna funkcija:** občina je tudi oblast in na prisilen način ureja nekatera pravna razmerja na svojem območju (Grafenauer 2000, 175).

Občine se med sabo seveda močno razlikujejo. Zakon o lokalni skupnosti predvideva tri vrste občin:

- **navadne občine:** Pogoji za tovrstno občino so se skozi različna obdobja spreminjali, nekdanje je morala izpolnjevati različne pogoje, kot so bili osnovna šola, zdravstveni dom ali postaja, trgovina z živili in mešanim blagom, oskrba s pitno vodo, poštna storitve ter vsaj 5.000 prebivalcev oz. izjemoma manj kot 5.000, a ne manj kot 2.000, četudi so v praksi nastajale tudi tovrstne občine, danes pa je edini pogoj 5.000 prebivalcev, ob tem pa ni več omogočenih izjem;

³ Načelo koneksitete.

- **mestne občine:** za status mestne občine mora občina imeti vsaj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter mora biti geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja;
- **občine s posebnim statusom:** zakon predvideva, da se posebni status lahko podeli občinam na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih območjih (Vlaj 1998, 31 in Zakon o lokalni samoupravi 1993).

2.3.2 VELIKOST OBČIN

Za merjenje velikosti občin se uporabljata predvsem dva načina. Prvi je z merjenjem velikosti občine glede na teritorij, drugi predvsem v zadnjem odboju prevladujoč, pa je kriterij velikosti glede na število prebivalcev (Grafenaur 2000, 52).

Okrog vprašanja velikosti občin sta se oblikovali dve struji:

- **komunitarizem**, ki poudarja zlasti predstavniško vlogo lokalne oblasti in zato zagovarja večjo fragmentacijo oz. večje število (tudi majhnih) občin;
- **liberalni pristop**, ki v ospredje postavlja zlasti učinkovitost izvajanja javnih služb in zato zagovarja manjše število (večjih) občin (Swianiewiez v Brezovšek 2008, 76).

Van Assche (v Haček in drugi 2008, 82–83) je za primerno velikost občin ocenil občine z 20-25.000 ljudmi. Podobno je ugotavljal tudi Mauritzen, ki je menil, da je optimalno število prebivalcev občine med 20.000 in 60.000. Po njegovem mnenju bi v tovrstnih občinah naj bili prebivalci najbolj zadovoljni s storitvami, medtem ko bi naj odkloni v obe strani vodili v nezadovoljstvo. V primeru malih občin naj bi bil glavni problem finančne težave ter kadrovska podhranjenost, pri velikih pa obstaja nevarnost težav z oskrbo s pitno vodo, komunalnimi storitvami ipd..

Do podobnih zaključkov so prišli tudi Hovgaard in drugi (2004, 9–10), ki menijo, da imajo manjše ter podeželske občine večje težave pri zagotavljanju podjetniške dejavnosti in pri zagotavljanju javnih storitev, za katere so potrebna finančna sredstva ter zadostno povpraševanje. Glavni izziv majhne občine je tako po njihovih ocenah njeno preživetje.

Če so občine z večjim številom občanov sposobnejše izvajati lokalne naloge in so zato tudi bolj neodvisne od državne pomoči, pa na drugi strani v manjših občinah bistveno lažje

izvajajo enega izmed temeljnih načel in ciljev lokalne samouprave – vpetost lokalne skupnosti v lokalno samoupravo, kar pomeni, da prebivalci lažje aktivno sodelujejo in odločajo pri odločitvah lokalnega pomena (Grad 1998, 18), poleg tega pa večje število manjših občin zagotavlja enakomernejšo razporeditev finančnih sredstev po celotnem ozemlju (Šušteršič in Pinterič 2009, 151).

Različni pogledi na prednosti in slabosti večjega števila občin se kažejo tudi v zelo različnih ureditvah med državami in s tem v velikih razlikah glede števila prebivalcev njihovih občin. Tako je na eni strani koncept relativno velikih občin, značilen za Veliko Britanijo, nordijske države in države Beneluksa, na drugi strani pa je kontinentalni koncept majhnih občin, katerega tipičen primer je Francija, s svojimi več kot 36.000 zelo majhnimi občinami. Podobna situacija je tudi v vzhodni Evropi, kjer npr. Bolgarija in Poljska spadata v skupino držav z relativno velikimi občinami, medtem ko so za Madžarsko, Slovaško in Češko značilne zelo majhne občine (Haček 2012, 73).

Slovenije se glede na velikost svojih občin uvršča v zlato sredino med državami članicami EU. Leta 2009 je imela povprečna slovenska občina 9.720 prebivalcev, s čimer je bila Slovenija med 27. članicami EU na 14. mestu. Slovenija nima prevladujočega deleža zelo majhnih ali zelo velikih občin, zato je tudi ne moremo uvrstiti med države z velikim številom majhnih občin, niti med tiste z velikim številom velikih občin. Do 5.000 prebivalcev ima 52.6 % občin, med 5.000 in 10.000 prebivalcev jih je 22.3 % in nad 10.000 prebivalcev 25.1 % (Haček 2012, 75). Na drugi strani obstajajo države z izrazito prevladujočim številom občin manjših od 5.000 prebivalcev, kot so Češka (95.7 % vseh občin), Francija (95.2 %), Nemčija (84 %) itd. ter države, kjer je večina občin večjih od 10.000 prebivalcev, kot so Švedska (77.6 %), Bolgarija (69.9 %), Nizozemska (61.2 %) itd. (Vlaj 2004, 259).

2.3.3 RAZMERJE MED DRŽAVO IN OBČINAMI

2. člen Zakona o lokalni samoupravi pravi, da »*občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni*«. Pri urejanju razmerij in delitvi pristojnosti med občinami in državo, bi se naj v največji meri upoštevalo **načelo subsidiarnosti**. Načelo subsidiarnosti pomeni stalni premislek okrog razdelitve pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih, ki jih imajo na voljo za njihovo uresničevanje. Načelo subsidiarnosti pri delitvi pristojnosti pomeni, da ima najnižja

raven vse, kar ne more biti bolje in učinkovitejše urejeno na ravni neposredno nad njo. Javne zadeve morajo zatorej biti uresničevane čim bližje državljanom (Vlaj 2001, 38).

Lokalna samouprava je po definiciji **avtonomna** in samostojna pri svojem delovanju, kljub temu pa država v nekaterih primerih **nadzira** njeno delovanje z namenom, da se prepreči preseganje okvirov in zagotavlja ravnovesje med javnimi interesi, interesi lokalnih skupnosti in individualnimi pravicami, zapisanimi v zakonih in ustavi (Vlaj v Brezovšek in Kukovič 2012, 84).

Pri nadzoru nad delom občin je bistvenega pomena dejstvo, ali gre za izvirne naloge občin ali pa za naloge, prenesene na občine. Pri izvirmih nalogah občine državni organi opravljajo le **nadzor nad zakonitostjo** dela organov lokalnih skupnosti. Če občina ne izvaja nalog iz izvirne pristojnosti, jo pristojno ministrstvo opozori in ji predlaga izpolnitev naloge. Če občina še vedno ne izvrši naloge in bi zaradi tega lahko nastale škodljive posledice za ljudi, premoženje in okolje, ministrstvo samo izvrši neizpolnjeno nalogo na stroške občine. Kadar občine izvršujejo naloge, ki so bile nanje prenesene iz državne pristojnosti, ministrstva **odločajo o pritožbah** zoper odločbe, ki jih na prvi stopnji izdajajo občinski organi, nadzoruje **primernost in strokovnost dela** občinskih organov ter imajo na razpolago druge, z zakonom določene pristojnosti za zagotovitev pravilnega in nemotenega izvajanja državni pristojnosti (upravni nadzor), poleg tega pa izvajajo tudi finančni nadzor (Brezovšek in Kukovič 2012, 84–85).

Občine so podvržene tudi **proračunskemu nadzoru**, s čimer se želi zagotoviti učinkovito in zakonito razpolaganje s proračunskimi sredstvi. Proračunski nadzor je del finančnega nadzora, najstarejše oblike nadzora v upravi. Deli se na nadzor učinkovitosti trošenja proračunskih sredstev ter na nadzor zakonitosti, tako v formalnem, kot v materialnem smislu glede razpolaganja z javnimi sredstvi. Nadzor ni omejen le na državno raven, pač pa ga izvajajo tudi nadzorni odbori občin na lokalni ravni ter Računsko sodišče. Najmanjše posojil nadzira Ministrstvo za finance, ki izvaja tudi nadzor nad vsemi sredstvi, ki jih je država dolžna zagotoviti občini. Še zlasti je pomemben nadzor v okviru prenesenega delokroga, kjer Ministrstvo za finance nadzoruje materialno, finančno in računovodsko poslovanje uporabnikov ter zakonitost in namenskost porabe proračunskih sredstev (Brezovšek in Kukovič 2012, 85–86).

2.3.4 FINANCIRANJE OBČIN

Občina avtonomno skrbi za izvajanje zadev javnega pomena ter za gospodarski in družbeni razvoj na lokalni ravni. Za kvalitetno izvajanje omenjenih nalog so nujno potrebna primerna finančna sredstva, zato je razumljivo, da je materialno finančni element ena izmed temeljnih sestavin lokalne samouprave (Vlaj, 2004, 176). Lokalna samouprava, kateri ni zagotovljena finančna avtonomija in ki ne razpolaga z zadostnimi finančnimi viri, je lahko zgolj zunanji videz. Da bi se izognili takšni situaciji, morajo biti finančna sredstva, ki ji pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti (Vlaj 2005, 7).

Ključnega pomena za uspešno izvajanje nalog lokalne samouprave ter za presojo njene stvarnosti so torej finančni viri, ki so ji na razpolago, kajti lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti, načinov kako jih izvajajo ter sredstev za uresničevanje teh pristojnosti, poleg tega pa tudi potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati s tem pa tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti. Poleg tega finančna avtonomija pomeni, da imajo lokalne oblasti minimum zbranih davkov na svojem ozemlju ter zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki skrbijo za javno dobro (Vlaj 2005, 7). Finančne vire za opravljanje svojih funkcij ter za njeno avtonomnost, lokalna samouprava pridobiva iz lastnih virov, saj ima pravico do lokalnih davkov in drugih davščin ter iz donacij države. Količina in struktura finančnih virov se seveda močno razlikujeta tako po tipu lokalne skupnosti, kot med državami (Grad 1998, 14–19).

Pri financiranju občin naj bi se sledilo določbam **Evropske listine o lokalni samoupravi, ki v 9. členu** določa, da:

- so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil tudi prosto razpolagajo;
- morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon;
- mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino lahko določajo same. Poleg tega zahteva, da naj bodo finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor se le da, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog, za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je

treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe. V nadaljevanju še določa, da je lokalne oblasti treba vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri, da naj subvencije oz. dotacije lokalnim oblastem ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov ter da morajo imeti lokalne oblasti za najemanje posojil za večje investicije dostop (v mejah zakona) do domačega trga kapitala (Evropska listina o lokalni samoupravi 1996).

Financiranje občin v Sloveniji podrobneje urejata Zakon o lokalni samoupravi ter Zakon o financiranju občin. Področja financiranja se sicer dotika že Ustava, ki pravi, da naj se občine financirajo iz lastnih virov, v primeru, da pa občina zaradi slabše gospodarske razvitosti ne more v celoti zagotoviti opravljanja vseh svojih nalog, naj država zagotovi potrebna dodatna sredstva. V 147. členu Ustava občinam daje možnost, da predpisujejo davke v okviru pogojev, ki jih določata ustava in zakon. Pri ureditvi financiranja lokalne samouprave je v ustavi torej izpostavljeno načelo samofinanciranja občin, ki mu morajo slediti tudi zakoni, izdani na podlagi Ustave. Omenjeno načelo zahteva, da naj bi vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izviral iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino avtonomno določijo v okviru zakona (Milunovič 2012, 115). Občine predstavljajo samostojno gospodarsko enoto, katere temelj je njeno lastno premoženje, zato je uspešnost vsake izmed občin v največji meri odvisna od njenega premoženja ter podjetniške sposobnosti občinskih organov (Grafenauer 2005, 420).

Zakon o lokalni samoupravi v 52. členu določa, da občina financira lokalne zadeve javnega pomena iz naslednjih virov:

- **lastna sredstva;**
- **sredstva države;**
- **zadolžitev.**

Zakon o lokalni samoupravi v nadaljevanju določa, da so lastni viri občine:

- davki in druge dajatve;
- dohodki od njenega premoženja.

53. člen omenjenega zakona določa, da pripadajo občini prihodki od naslednjih davkov:

- davek od premoženja;
- davek na dediščine in darila;

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

Naslednji, 54. člen določa, da so dohodki od premoženja občine zlasti:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina;
- dohodki od vlaganj kapitala;
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila;
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Lastni viri predstavljajo temelj finančne neodvisnosti lokalnih skupnosti. Lastni viri so v največji meri različne dajatve ter dohodki od občinskega premoženja. Najstabilnejši vir financiranja predstavljajo **davčni viri**. Slovenskim občinam pripadajo različni davki, med katerimi so tako dajatve, ki jih občina v okviru zakona samostojno predpiše, kakor tudi davki ali deli davčnih virov, ki jih določa država in jih z zakonom odstopa občinam. Med davčne vire iz katerih se v praksi financirajo občine sodijo: odstopljen del dohodnine, davek na nepremičnine, davek na premičnine, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek na dediščine in darila, davek na dobitke iger na srečo, davek na promet nepremičnin, občinske takse, turistične takse, okoljske takse in druge dajatve, določene z zakonom. V drugo skupino lastnih virov občin sodijo dohodki, ki nastajajo iz naslova opravljanja lastne dejavnosti na osnovi različnih **taks in tarif javnih storitev ter dohodki, nastali z upravljanjem občinskega premoženja**. Med te uvrščamo najemnine, zakupnine od zemljišč, objektov ali opreme, dohodke od kapitalskih naložb, dohodke od naložb od vrednostnih papirjev, rent, od dobička javnih podjetij, koncesij, obresti od plasmajev finančnih sredstev, prihodkov iz dejavnosti občinske uprave in druge dohodke od upravljanja z občinskim premoženjem. Poleg tega med lastne dohodke občine sodijo tudi **prihodki od prodaje občinskega premoženja in donacije**, ki imajo značaj izrednih virov občine. Kupnino od prodaje in zamenjave občinskega premoženja so sicer občine dolžne vračati nazaj v naložbe vzdrževanja, obnove ali pridobitve novega občinskega stvarnega ali finančnega premoženja, s čimer se sledi načelu ohranjanja vrednosti premoženja (Milunovič 2009, 180–182).

Najpomembnejši vir financiranja občin so sredstva, pridobljena iz naslova dohodnine. V zakonodaji je tudi predvidena državna pomoč občinam, ki z lastnimi sredstvi ne bi mogle zagotoviti sredstev, določenih kot primerno porabo za izvajanje z zakonom določenih nalog z

instrumentom finančne izravnave. Zakon o financiranju občin določa, da se za določanje višine dohodnine, ki pripada posamezni občini ter višine morebitne finančne izravnave izračuna tako, da se v prvi fazi izračuna **primerno porabo**⁴ občin po naslednji formuli:

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

Pri tem je:

PPi –	primerna poraba občine;
Ci –	razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi;
Pi –	razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;
Mi –	razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
Si –	razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;
P –	povprečnina;
Oi –	število prebivalcev v občini.

13.a člen Zakona o financiranju občin določa, da ministrstvo pristojno za finance nato izračuna **primeren obseg sredstev**, kot merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Formula za izračun primerne obsega sredstev je naslednja:

$$POs = Oi \cdot Po \cdot (0,3 + 0,7 \cdot Iro)$$

Pri tem je:

POs	- primeren obseg sredstev;
Oi	- število prebivalcev v občini;

⁴ Kot določa Zakon o financiranju občin (2006) je primerna poraba občine za posamezno občino, za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog.

Po	- povprečna primerna poraba na prebivalca v državi izračunana po enačbi: $Po = SPP/O$, pri čemer je:	
	SPP –	skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto;
	O –	število prebivalcev v državi.
Iro	- indeks raznolikosti občine, izračunan po enačbi: $Iro = PPI/(O_i*Po)$, pri čemer je: PPI – primerna poraba občine za posamezno proračunsko leto.	

V primeru, da je izračunani primerni obseg sredstev za več kakor 15 % višji od izračunane primerne porabe občine, se presežek nad 15 % zmanjša za 50 %. Za financiranje primerne porabe pripada občini **70 % prihodkov od dohodnine** (ki v 54 % celotne mase pripada občinam), 30 % občinskih prihodkov iz naslova dohodnine pa je namenjenih za **solidarnostno izravnavo** prihodkov občin in pripada občinam, katerih prihodki za financiranje primerne porabe so nižji od njihovega primerne obsega sredstev, v višini razlike med prihodki, ki so občinam na razpolago za financiranje primerne porabe in primernim obsegom sredstev. V primeru, da sredstva za solidarnostno izravnavo ne zadostujejo za pokrivanje primerne obsega sredstev, se solidarnostna izravnavo za posamezno občino ugotovi v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med prihodki za financiranje primerne porabe in primernim obsegom sredstev, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do solidarnostne izravnave. Če s solidarnostno izravnavo občine ne pokrijejo stroškov primerne porabe in je torej njihov izračunan primeren obseg sredstev nižji od primerne porabe, jim pripada še **dodatna solidarnostna izravnavo**, in sicer do največ višine primerne porabe. Občinam, ki v posameznem proračunskem letu tudi po dodelitvi solidarnostne in dodatne solidarnostne izravnave ne bi mogle financirati primerne porabe, bi se iz državnega proračuna dodelila **finančna izravnavo** v višini do pokritja zneska primerne porabe občine (Zakon o financiranju občin 2008).

Država tudi **sofinancira** lokalne zadeve javnega pomena. Tovrstne zadeve občine financirajo še iz lastnih sredstev in posojil. Država občinam zagotavlja dodatna sredstva za:

- financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občinam;
- za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za razvoj občine;

- za financiranje lokalnih zadev v zvezi s pospeševanjem enakomernega regionalnega razvoja občin;
- za sofinanciranje posameznih investicijskih projektov v občinah z najnižjim standardom (Brezovšek in Kukovič 2012, 81–82).

Stopnja **fiskalne decentralizacije** je sicer v Sloveniji relativno nizka, saj se obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah giblje med 10 in 12 % javne porabe, medtem ko je v preostalih evropskih državah v povprečju pri 22 % (najmanj – le okrog 1 % v San Marinu, Malti in Makedoniji, največ – okrog 60 % pa na Norveškem). Podobno je tudi glede deleža porabe slovenskih občin v bruto domačem proizvodu (BDP), kjer se giblje okrog 5 %, medtem ko je povprečje v drugih evropskih državah okrog 9 %. Ob tem je sicer potrebno poudariti, da je v Sloveniji samo en nivo decentralizirane oblasti, medtem ko sta v večini drugih držav vsaj dva nivoja lokalne oblasti (Milunovič 2005, 106–107).

3 ZADOLŽEVANJE OBČIN

Ob relativno nizkih občinskih proračunih se občine ob načrtovanju dolgotrajnih in večjih naložb soočajo z vprašanjem, kako zagotoviti ustrezna finančna sredstva za njihovo izvedbo. Pri tem lahko uporabijo različne vire financiranja, kot so npr. **financiranje iz tekočih prihodkov, državna podpora in podpora EU, podpora donatorjev, naložbe zasebnega sektorja (PPP) ter zadolževanje**. Lokalne oblasti le redko beležijo dovolj visoke denarne presežke, da bi z njimi lahko pokrili stroške večjih investicijskih projektov. Financiranje tako običajno poteka ali s financiranjem iz lastnih sredstev, pri čemer akumulirajo prihranke v tekočem proračunu (**pay-as-you-go** financiranje) ali pa s koriščenjem kreditnih trgov (**pay-as-you-see** financiranje). V praksi veliko občin sledi kombinaciji med pay-as-you-go in pay-as-you-see financiranjem (Nalas 2011, 16–17).

Z zadolževanjem je lokalnim skupnostim omogočeno izvajanje ambicioznejših investicijskih načrtov, načeloma pa spodbuja tudi medgeneracijsko enakopravnost, saj omogoča, da tudi generacije v prihodnosti koristijo usluge objekta oz. druge infrastrukture, katero so tudi sami sofinancirali. Vendar pa to ne velja za zadolževanje z namenom pokrivanja tekočih izdatkov ali proračunskega primanjkljaja, saj le-to stroške prenese na prihodnje generacije, koristi od njega pa ima sedanja. Pri tem tudi glede vprašanja, ali je primernejše za financiranje investicijska sredstva zagotoviti iz tekočih sredstev, ali s posojili ni enoznačnega odgovora, saj za oba načina obstajajo prednosti in slabosti. Pay-as-you-go financiranje je običajno koristno zlasti za manjše stroške popravil in vzdrževanja projektov, ali pa za nakupe opreme s kratko življenjsko dobo. Pay-as-you-use način je na drugi strani primeren zlasti za velika popravila in investicije z visokimi stroški in dolgo življenjsko dobo. Prednosti pay-as-you-see financiranja so zlasti da:

- omogoča, da občine zgradijo več projektov v krajšem časovnem obdobju;
- omogoča večjo enakost financiranja med generacijami in
- razgrinja investicijske odhodke v daljšem časovnem obdobju (Nalas 2011, 17).

Za financiranje občinskih investicij sta na voljo predvsem dva glavna tipa dolžinskih instrumentov – posojila in obveznice.

Posojila dajejo različne finančne ustanove, kot so npr. komercialne banke neposredno lokalnim oblastem, postopek za dodelitev kredita pa je manj zapleten, kot v primeru izdaje

obveznic, zato je tovrstno zadolževanje primernejše za majhne in srednje velike občine. Glede pogojev za dodelitev kredita se torej posojilojemalci pogajajo neposredno s posojilodajalci, ki opravljajo tudi skrbni pregled poslovanja posojilojemalca. Za podporo in financiranje infrastrukturnih projektov lokalnih skupnosti obstajajo tudi različni programi mednarodnih finančnih institucij, zlasti za države v razvoju. Tovrstno financiranje se izvaja neposredno ali posredno, preko posrednih posojil lokalnim bankam v ciljnih državah, pogoji ter pravila najema tovrstnih posojil pa so ugodnejši, kot so v primeru običajnega komercialnega posojila (Nalas 2011, 36–37).

Obveznice, kot drug dolžniški finančni instrument, so primerne zlasti za financiranje velikih projektov, ki zahtevajo dolgoročno financiranje. Izdane so neposredno s strani lokalnih oblasti, ali pa prek finančnih posrednikov, kot so npr. skladi in banke. Stroški tovrstnega zadolževanja so običajno nižji kot v primeru zadolževanja z najemanjem posojil. Pri tem obstajata dve vrsti komunalnih obveznic. Obstajajo tako javno zavarovane obveznice, ki so zavarovane s tokom prihodkov lokalnih oblasti, uporabljajo pa se zlasti za financiranje naložb v javne dobrine (javna varnost, ulice in mostovi, javni parki in javni prostori, javna poslopja itd.); ter s prihodki zavarovane obveznice, ki so zavarovane s tokom prihodkov od projekta in se financirajo iz prodaje obveznic. Takšne obveznice niso zavarovane z davčno močjo lokalnih oblasti, uporabljene pa so zlasti za financiranje različnih projektov, kot so npr. letališča v občinski lasti, voda in kanalizacija, javna elektroenergetska podjetja, športni objekti ter ceste. V primeru obveznic so za skrbni pregled poslovanja odgovorne bonitetne agencije oz. finančni posredniki. Na podlagi njihovih analiz se nato vlagatelji odločijo pod kakšnimi pogoji (pri čemer je pomemben zlasti donos) so pripravljene kupiti obveznice. Posojila so bolj priljubljeni način dolžniškega financiranja v državah Zahodne Evrope, medtem ko so obveznice značilne predvsem za Severno Ameriko (Nalas 2011, 36–37).

3.1 *NORMATIVNA UREDITEV ZADOLŽEVANJA OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI*

Zadolževanje je v Republiki Sloveniji normativno urejeno v več različnih aktih, od ponovne uvedbe lokalne samouprave leta 1994 pa do danes, pa je prišlo tudi do več sprememb pravil, ki določajo pogoje in omejitve obsega zadolževanje lokalnih oblasti. Ustava, kot najvišji akt v Republiki Sloveniji, se zadolževanja občin neposredne ne dotika, temveč zadolževanje občin ureja predvsem Zakon o financiranju občin, ki je bil večkrat noveliran, leta 2006 pa je bil

sprejet tudi nov Zakon o financiranju občin, ki pa je medtem leta 2008 že doživel nove spremembe. Zadolževanja občin se dotikajo tudi nekateri drugi zakoni, kot sta Zakon o javnih financah in Zakon o lokalni samoupravi, na operativni ravni pa so pomembni tudi nekateri podzakonski akti, v prvi vrsti Pravilnik o zadolževanju občin ter Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin. Na nadnacionalni ravni pravico do zadolževanja poudarja že pred tem omenjena **Evropska listina o lokalni samoupravi**, ki v zadnjem odstavku 9. člena pravi: *»za najmanjše posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala«*. S tem je izpostavljeno načelo zadolževanja, ki so ga države, ki so ratificirale listino, skupaj z ostalimi načeli dolžne upoštevati pri snovanju nacionalne zakonodaje, ki ureja področje financiranja in zadolževanja lokalnih oblasti (Vlaj 2005, 9). Po sprejetju Evropske listine o lokalni samoupravi so se razvile številne debate glede uravnoveženega proračuna subnacionalnih enot in nadzora nad njihovim dolgom, a so ostale predvsem na akademski ravni in niso prodrle do ustvarjalcev javnih politik (Rossi in Dafflon v Dafflon 2010, 1). Pri tem so bile izpostavljene zlasti institucionalne omejitve zadolževanja (pravila za uravnovežen proračun, normativno omejevanje zadolževanja lokalnih oblasti, zahteve po poročanju o dolgu in računovodske zahteve, poročstva, administrativni nadzor, bonitetne ocene) ali pa posledice čezmerne dolga in sankcije (podporne dotacije, administrativni postopki) (Dafflon 2010, 1).

Svet Evrope je leta 2004 in nato še leta 2005 sprejel tudi **priporočila glede finančnega in proračunskega managementa** na lokalnem in regionalnem nivoju, v katerih se v več priporočilih dotika tudi vprašanja zadolževanja na občinski ravni. 22. priporočilo tako pravi, da bi morale biti prepovedane vse tehnike financiranja, ki imajo za cilj prikriti stopnjo dolga. 23. priporočilo pravi, da bi morala zakonodaja izključiti možnost, da bi občinske oblasti kredite zavarovale s stavbami in drugim premoženjem, ki je nujno za izvajanje nalog, katere so občine dolžne izvajati, 24. priporočilo pa dodaja, da bi se naj občine smele zadolževati zgolj za financiranje investicij in ne za financiranje tekoče porabe, raven dolga pa naj bi bila odvisna od njihovih lastnih prihodkov, njihove velikosti, stabilnosti in pričakovanega razvoja v prihodnosti. V nadaljevanju je med drugim zapisano še priporočilo, da naj bi bila vsaka dejavnost lokalnih oblasti, ki ima za posledico dolg ali izpostavljenost finančnemu tveganju, potrjena v izvoljenem organu na občinski ali regionalni ravni ter da centralna oblast naj ne bi garantirala za dolg lokalnih oblasti (Svet Evrope 2004).

Na nacionalni ravni se **Zakon o lokalni samoupravi**, kot krovni zakon, ki ureja področje lokalne samouprave zadolževanja med drugim dotika v 52. členu, kjer je med viri občin poleg lastnih virov in sredstev države navedeno tudi zadolževanje. V 55. členu je nato določeno, da se pogoji, pod katerimi se občina lahko zadolži, določijo v zakonu.

Financiranje občin je naprej, med leti 1994 in 2006, podrobneje urejal **Zakonu o financiranju občin** (ZFO), ki je bil sprejet pred začetkom delovanja novih občin leta 1994 kot začasni zakon (Vlaj 2005, 8). Zadolževanje je bilo urejeno v členih 15–19, med drugim pa je bilo zapisano, da se občine smejo zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil, zadolževanje pa jim ni dovoljeno v tujini, razen na podlagi zakona. Leta 2006 je bil nato sprejet nov **Zakon o financiranju občin, (ZFO-1)**, ki pa področja zadolževanja ni urejal podrobno, temveč je to prepuščal zakonu, s katerim so urejene javne finance (Ministrstvo za finance 2008, 5). S spremembo zakona leta 2008 se je v zakon ponovno vključila širša regulacija področja zadolževanja, o katerem prvenstveno govorijo člani od 10.a do 10.g.

Področja zadolževanja občin se v 7. poglavju dotika tudi **Zakon o javnih financah**, ki se poleg nekaj osnovnih določb o zadolževanju občin loteva še izdajanja poroštev občin, upravljanja z dolgom ter zadolževanja in dajanja poroštev javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje (Mićković in Šteblaj 2002, 138).

Med podzakonskimi akti je najpomembnejši **Pravilnik o postopkih zadolževanja občin**, ki je bil izdan na podlagi 88. člena Zakona o javnih financah ter drugega odstavka 16. člena Zakona o financiranju občin ter ureja pogoje in postopke, ki so jih pri zadolževanju dolžne upoštevati občine (Mićković in Šteblaj 2002, 139), za nadzor nad zadolževanjem pa je pomemben tudi **Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin**.

3.2 ZADOLŽEVANJE GLEDE NA NAMEN

Zadolževanje je bilo v prvi različici Zakona o financiranju občin dovoljeno le za financiranje investicij v infrastrukturne objekte in naprave, namenjene za opravljanje gospodarskih in drugih javnih služb. S tem se je sledilo **zlatemu pravilu**, ki določa, da morajo biti trenutni stroški financirani s trenutnimi sredstvi, kot so davki, takse itd., zadolževanje za financiranje

tekoče porabe pa ni dovoljeno, medtem ko so odhodki za investicije lahko financirani z zadolževanjem (Dafflon, 2010, 5).

Z novelo zakona leta 1998 je bilo dodano, da se poleg prej omenjenih dovolitev zadolževanja, občinam doda še možnost zadolžitve za financiranje stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo ter za odvajanje in čiščenje odplak. Naslednja sprememba zakona se je zgodila leta 2005, ko se je v 16. člen dodalo, da v primeru, da občina ugotovi, da so obveznosti za odplačilo glavnice in obresti iz naslova obstoječega zadolževanja neugodne, lahko obstoječe zadolževanje nadomesti z novim, ugodnejšim zadolževanjem. Nekoliko se je spremenil tudi seznam investicij, za katere je bilo dovoljeno dodatno zadolževanje, tako da so zajemale investicije na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije (Zakon o financiranju občin 1994).

V novem zakonu iz leta 2006 je bilo zapisano, da se lahko občine zadolžujejo v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, poleg tega pa so se lahko še dodatno zadolževale za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije. Leta 2008 je prišlo do novele zakona, določbe sprememb Zakona o financiranju občin s tega leta pa veljajo še danes. Zakon tako določa, da se občine za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolžijo samo s črpanjem posojila doma, za **investicije**, predvidene v občinskem proračunu. Občine, ki so vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države, se lahko zadolžijo le pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države ali pri državnem proračunu. Občine se lahko zadolžujejo tudi za sredstva **sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije**, vendar največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. S tovrstno dovolitvijo zadolževanja se poskuša promovirati izdatnejše črpanje sredstev iz evropskih skladov (Šušteršič 2009, 158). Poleg tega se lahko občina **likvidnostno zadolži**, vendar največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti⁵.

⁵ Zakon o financiranju občin (ZFO-1), 5. odstavek, 10.a člena.

Poleg tega 10.c člen ureja upravljanje z dolgom občinskega proračuna in pravi, da občina lahko s črpanjem posojil pridobiva sredstva, potrebna za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo, če se s tem **zmanjšajo stroški občinskega dolga** ali se izboljša struktura dolga na način, da se zniža izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem. Obseg zadolževanja za upravljanje z dolgom občinskega proračuna se ne všteva v obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna.

Kot je razvidno iz namena zadolževanja, ki so ga občine posredovale ministrstvu, je velika večina sklenjenih pogodb namenjena zadolževanju za izvrševanje proračuna za investicije. V letu 2011 je 74 občin najelo 105 mio EUR kredita za investicije in 5 občin 1.3 mio EUR za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije. Konkretno so se leta 2011 občine v največji meri zadolževale za financiranje komunalne in cestne infrastrukture, izgradnjo vrtcev, osnovnih šol, zdravstvenih in večnamenskih krajevnih domov (Ministrstvo za finance 2012a, 2–3).

3.3 OMEJITVE OBSEGA ZADOLŽENOSTI

Da bi preprečili prezadolženost lokalnih oblasti, je zakonodaja skozi celotno obdobje določala največji možni obseg zadolženosti lokalnih skupnosti.

Omejitve zadolženosti so zapisane predvsem v Zakonu o financiranju občin, a se področja obsega zadolženosti dotika tudi Zakon o javnih financah, ki v 85. členu pravi, da v primeru, ko se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovesiti, občina lahko likvidnostno zadolži, do največ višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna ter da se lahko v obdobju začasnega financiranja občina zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice občinskega dolga v tekočem proračunskem letu.

Podrobneje področje ureja omenjeni Zakon o financiranju občin. V prvi različici prvega Zakonu o financiranju občin, so se občine lahko zadolževale le v obsegu, ki ni presegal 10 % zagotovljene porabe občine v letu pred letom zadolževanja, odplačilo glavnice in obresti pa v posameznem letu odplačila ni smelo preseči 5 % zagotovljene porabe. Leta 1998 je bila omejitev zagotovljene porabe nadomeščena z omejitvijo v realiziranih prihodkih. Zadolženost tako ni smela preseči 10 % realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ni preseglo 3 % realiziranih prihodkov.

S procesi decentralizacije, privatizacije in globalizacije finančnih trgov so se povečali tudi pritiski po razširitvi kreditnih možnosti lokalnih oblasti (Martell in Guess 2006, 89). Tako so se tudi v Sloveniji na Ministrstvu za finance soočali s predlogi občin, da bi se jim povišal najvišji možni obseg zadolževanja (Mičković in Šteblaj 2002, 142).

S spremembo zakona leta 2005 se je nato dejansko zvišal največji možni obseg zadolževanja, in sicer na največ 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije, poleg tega pa odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ni smelo preseči 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. V dovoljeni obseg zadolževanja so bili dodani tudi leasingi in blagovni krediti, kar je imelo glede na ugotovitve Računskega sodišča za posledico znižanja leasingov po letu 2005, kar nakazuje, da razlogi za njihovo najemanje niso bili ekonomske narave, temveč so jih nekatere občine uporabljale predvsem zaradi dejstva, da za leasinge ni bilo zakonskih omejitev (Šoltes v Marn 2009).

Leta 2006 je bil sprejet nov Zakonu o financiranju občin, področju omejitve zadolževanja občin pa ni prinesel bistvenih sprememb. Zadolževanje je urejal 10. člen, občine pa so se lahko v posameznem tekočem proračunskem letu še naprej zadolžile, v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ni presegal 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja. Pri tem odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ni smelo preseči 5 % realiziranih prihodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije. Občine so se poleg tega lahko še dodatno zadolžile za financiranje določenih investicij, med drugim takšnih, ki so bile sofinancirane z evropskimi sredstvi, če tovrstna zadolžitev ni presegla 3 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni bila daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

Do sprememb je nato prišlo leta 2008. V veljavni ureditvi je tako v 2. odstavku 10.a člena določeno, da se za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh

sredstev. V primeru neenakomernega pritekanja prejemkov zaradi česar ni možno uravnotežiti izvrševanja proračuna, se lahko občina likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna.

V naslednjem 10.b členu zakona je določen **največji možni obseg zadolževanja** občine. V največji obseg možnega **zadolževanja občine je všteto zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna**, razen zgoraj omenjenega zadolževanja za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije, **učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom** občinskega proračuna, **dana poročta posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem**, katerih ustanoviteljica je občina in **finančni najemi ter blagovni krediti** neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna. Občina se tako v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne **preseže 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 2006, čl. 10.b).

ZFO-1 je tako liberaliziral področje zadolževanja, saj zadolžitev ni več omejena s stanjem dolga, temveč zgolj z odplačilom dolga. Stanje zadolžitve občine je s tem odvisno od obdobja zadolžitve, po oceni Računskega sodišča pa to pomeni, da maksimalna dovoljena zadolžitev pri zadolžitvi za 10 let znaša približno 60 % proračuna, pri zadolžitvi za 20 let 92 %, za 30 let pa 107 % proračuna. Poleg tega je iz dovoljenega obsega zadolžitve izvzeto zadolževanje za projekte, sofinancirane s sredstev iz Evropske unije, prav tako kot tudi zadolžitev posrednih proračunskih uporabnikov, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov (Računsko sodišče 2009, 29–31).

3.4 ODOBRITEV ZADOLŽEVANJA IN NADZOR

Četudi lokalna samouprava uživa avtonomijo, pa se v večini ureditev ne more zadolževati brez privolitve ministrstva, pristojnega za finance ali kakšnega drugega organa centralne oblasti. V odnosu regulacije in nadzora centralne oblasti nad zadolževanjem lokalnih in regionalnih oblasti, obstajajo 4 pristopi:

- pristop zanašanje na tržno disciplino in delovanje trga;
- kooperativni pristop;
- pristop baziran na pravilih;
- pristop direktnega administrativnega nadzora.

Najpogosteje uporabljena sta pristop baziran na pravilih ter pristop direktnega administrativnega nadzora, ki so mu občasno dodane tudi sankcije za primer kršitev (Dafflon 2010, 3).

Kadar se izvaja nadzor pri odobritvi posojil lokalnim oblastem s strani centralne oblasti, se leta ponavadi osredotoča na:

- dolžniško mejo, ki jo nalaga nacionalna zakonodaja;
- druge pravne omejitve na področju najema posojil, kot so npr. posojila v tuji valuti;
- namen in obliko posojila;
- skladnost dolžniške politike na lokalni ravni z nacionalno politiko javnega dolga.

Tovrsten nadzor in pregled bi lahko preprečil neodgovorno zadolževanje lokalnih oblasti, prav tako pa lahko pomaga okrepiti zaupanje vlagateljev ter lajša pritisk na posamezne vlagatelje (Nalas 2011, 26).

V Sloveniji, Ministrstvo za finance lahko preverja stanje zadolženosti posamezne občine zgolj takrat, ko občina zaprosi za soglasje k zadolžitvi. Pregled poteka samo na podlagi dokumentacije, ki jo občina pošlje za potrebe tega postopka, kajti Ministrstvo za finance nima zakonskih pooblastil za opravljanje dejanskih kontrol občin. Najvišji organi nadzora na nivoju občin so nadzorni odbori občin, poleg njih pa finančno poslovanje in porabo javnih sredstev nadzira še Računsko sodišče Republike Slovenije (Ministrstvo za finance 2012a, 5).

85. člen Zakona o javnih financah določa, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, določenimi v zakonu, ki ureja financiranje občin, posli zadolžitve, sklenjeni brez omenjenega soglasja pa da so nični. Občine morajo v okvirih, ki jih določa zakon, ministrstvu, pristojnemu za finance poročati o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov.

V prvotni ureditvi ZFO je bila občina o zadolžitvi dolžna le obvestiti Ministrstvo za finance, z novelo zakona leta 1998 pa je bilo zapisano, da je za veljavnost pogodbe potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance. Tovrstna ureditev je tudi danes, saj ZFO-1 določa, da mora občina pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, **pridobiti soglasje** ministra, pristojnega za finance.

Občine morajo za veljavnost pogodbe o zadolževanju pridobiti tako soglasje k začetku postopka zadolževanja oz. t. i. predhodno soglasje, kot tudi končno soglasje Ministrstva za finance (Mičković in Šteblaj 2002, 139).

Kot določa Pravilnik o zadolževanju občin, mora zahteva za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja vsebovati⁶:

- vrsto zadolžitve;
- osnovne elemente zadolžitve;
- predviden časovni potek zadolžitve;
- namen zadolžitve v primeru zadolžitve za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije;
- seznam finančnih zadolžitev, ki so predmet vračila dolga pred njegovo dospelostjo, v primeru zadolžitve za upravljanje z dolgom občinskega proračuna.

Poleg tega morajo k zahtevi dodati še ustrezno dokumentacijo. Ministrstvo za finance nato v primeru, da je vloga popolna in je dodatno zadolževanje glede na zakonske omejitve možno, izda soglasje v desetih delovnih dneh (Pravilnik o postopkih zadolževanja občin 2008).

Za veljavnost zadolževanja občine je potrebno še t. i. končno soglasje Ministrstva za finance, ki ga občine pridobijo potem, ko v skladu z določbami Pravilnika o zadolževanju občin

⁶ 3. člen Pravilnika o zadolževanju občin (2008).

izberejo najugodnejšega ponudnika. V primeru, da je iz priložene dokumentacije razvidno, da je izbor potekal pravilno in skladno s predpisi, Ministrstvo za finance izda soglasje k sklenitvi pogodbe o zadolževanju, soglasje pa postane tudi sestavni del te pogodbe, katere kopijo morajo občine nato poslati Ministrstvu za finance v roku največ 10 dni (Mičković in Šteblaj 2002, 140–141).

Kot določa tretji odstavek 85. člena Zakona o javnih financah ter 88. člen istega zakona, morajo občine tudi obveščati ministrstvo pristojno za finance o zadolževanju in odplačilu glavnih dolgov ter o zadolževanju oseb javnega sektorja na ravni občin in izdajanju poroštev le-tem (Mičković in Šteblaj 2002, 141). Občine morajo vsako leto najkasneje do 31. januarja prek posebne aplikacije e-Dolg-občine, Ministrstvu za finance poslati podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na dan 31. decembra preteklega in predpreteklega koledarskega leta⁷. Podatke so občine dolžne poslati ne glede na to, ali so v prehodnih dveh letih občina in njene pravne osebe beležile zadolževanje ali ne. Drugače je s četrt letnim poročanjem. V tem primeru morajo občine poslati podatke le, če so občina in pravne osebe na ravni občine izkazovale kakršno koli zadolženost v četrtletju, za katerega se pošiljajo podatki.⁸ Pravilnik še določa, da morajo občine najpozneje v desetih delovnih dneh po vsakem realiziranem črpanju glavnice, odplačilu glavnice, plačilu obresti in stroškov zadolžitve ter spremembi načrta črpanja glavnice, odplačila glavnice in plačila obresti za zadolžitve občine in pravnih oseb na ravni občine poslati Ministrstvu za finance prek aplikacije e-Dolg-občine podatke o spremembi⁹ (Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin 2013).

Zadolževanje občin lahko preverja tudi **Računsko sodišče**, saj 59. člen Zakona o lokalni samoupravi določa, da Računsko sodišče preverja poslovanje občin ter pravnih oseb, ki jih ustanovijo občine ali pa so njihov lastnik. Nadzor spoštovanja zakonskih določil o namenskosti zadolževanja je tudi v pristojnosti **nadzornih odborov** občin in **Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna** (Ministrstvo za finance 2012a, 2–3).

⁷ Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (2013), 3. člen.

⁸ Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (2013), 4. člen.

⁹ Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (2013), 17. Člen.

3.5 POROŠTVA IN ZADOLŽEVANJE PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN

Za razliko od ožjih delov občin, ki jim 19.č člen Zakona o lokalni samoupravi prepoveduje zadolževanje, se **pravne osebe**, katerih ustanoviteljica je občina oz. ima na njih odločujoč vpliv **lahko zadolžujejo**, prav tako pa je zakonodajalec omogočil občinam dajanje **poroštev**.

Zakon o javnih financah v 86. členu določa, da imajo občine možnost izdajanja poroštev za obveznosti iz naslova zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon, poroštvne pogodbe pa lahko v imenu občine sklepa le župan ali pa oseba, ki jo župan v ta namen pisno pooblasti. 88. člen zakona tudi ureja področje zadolževanja in izdajanja poroštev javnega sektorja na ravni občine, pri čemer določa, da se lahko posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja zadolžujejo in izdajajo poročstva zgolj v primeru, da je to določeno z zakonom, ki ureja financiranje občin in pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Občinski svet določa tudi višino in pogoje, pod katerimi se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva pravnim osebam, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje. Občine so dolžne v rokih in na način, ki ga določi minister, pristojen za finance poročati o zadolževanju in izdanih poroštvih oseb javnega sektorja na ravni občine ministrstvu, pristojnemu za finance (Zakon o javnih financah 2011).

Po prvotni različici Zakona o financiranju občin so občine lahko dajala poročstva za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so bile, vendar največ do 5 % zagotovljene porabe v letu, v katerem se je dajalo poročstvo, prav tako pa so se javna podjetja in zavodi lahko zadolževali ob soglasju občin. Da bi se preprečilo prikrito zadolževanje, se je nato dodalo v zakon določilo, da se izdana soglasja in poročstva za zadolževanje javnih podjetij in zavodov štejejo v največji možni obseg zadolževanja občin, leta 2005 pa se je omejilo tudi dajanje poroštev, saj so jih občine lahko dajale v višini največ do 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna leta pred letom, v katerem se je dajalo poročstvo (Zakon o financiranju občin 1994).

ZFO-1 ni več urejal področja poroštev občin in zadolževanja javnih zavodov in podjetij, vendar pa se je materija vrnila v zakon z novelo leta 2008. Zakon tako danes določa, da

občine ne smejo prevzemati dolga¹⁰, lahko pa izdajajo poročstva za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljice so¹¹ v obsegu in pod pogoji, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov, pri čemer se izdana poročstva občine, obseg zadolževanja in obseg izdanih poročstev posrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine (Zakon o financiranju občin 2008).

10.g člen omenjenega zakona določa, da se posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva **s soglasjem občine** pod pogoji, ki jih določi občinski svet in pod pogojem, da imajo **zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov**. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine, pogodbeno določila v posojilni pogodbi ali pogodbi o zavarovanju poročstva ne smejo biti zavarovana s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno izvajanju javne oziroma gospodarske javne službe, soglasje izda občinski svet, obseg zadolževanja in obseg izdanih poročstev pa se določita z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun (Zakon o financiranju občin 2008).

3.6 POSTOPEK ZADOLŽITVE

V primeru, da se občine odločijo za zadolžitev, morajo slediti predpisanim postopkom. Zadolževanje mora biti predvideno v proračunu občine, saj je v 5. členu Zakona o javnih finančah zapisano, da se v odloku, s katerim se sprejme **občinski proračun**, določijo tudi obseg zadolževanja in vseh predvidenih poročstev občine, podobno določilo pa je tudi v 10.a členu ZFO-1, 57. člen Zakona o lokalni samoupravi pa dodaja, da morajo biti prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine zajeti v proračunu občine, ki ga ta sprejme v skladu z zakonom (Zakon o lokalni samoupravi 2007).

¹⁰ Zakon o financiranju obči (ZFO-1), 10.d člen.

¹¹ Zakon o financiranju obči (ZFO-1), 10.e člen.

Kot določa Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin, morajo občine najpozneje do 1. septembra tekočega leta prek posebne aplikacije poslati Ministrstvu za finance napoved zadolževanja za naslednja tri koledarska leta¹². V primeru, da se proračun občine oz. finančni načrt ali podoben akt pravne osebe na ravni občine po oddaji napovedi zadolževanja spremeni, mora občina v desetih delovnih dneh po tovrstni spremembi, Ministrstvu za finance poslati novo napoved zadolževanja (Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin 2013).

Okrog vprašanja kdo odloča o zadolžitvi, je bilo v preteklosti nekaj sprememb. V ZFO je bilo naprej določeno, da občine na podlagi občinskega statuta in odloka same določajo, kdo odloča o zadolževanju. Leta 1998 je bilo nato določeno, da zadolževanje potrdi občinski svet, pogodbe o zadolževanju pa sklepa župan. Veljavni zakon v 10.č členu določa, da posle v zvezi z zadolževanjem občinskega proračuna in upravljanjem z dolgovi občinskega proračuna **sklepa župan ali oseba**, ki jo župan pisno pooblasti na podlagi soglasja ministra pristojnega za finance in **sprejetega občinskega proračuna**.

Pri zadolževanju morajo občine poleg zakonov, upoštevati tudi Pravilnik o postopkih zadolževanja občin. Kot zadolžitev definira:

- 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 oz. lahko preide od najemodajalca na najemnika (finančni najem).

Kot je zapisano v 2. odstavku omenjenega pravilnika, občine lahko najemajo posojila ali kredite le pri bankah in skladih, katerih dejavnost je med drugim tudi dajanje posojil, pri posrednih uporabnikih občinskega proračuna in ožjih delih občin, ki so pravne osebe, v skladu z zakonom, ki ureja javne finance ter pri javnih podjetjih, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina. Občine, ki so svoj račun vključile v sistem enotnega zakladniškega računa države, pa lahko v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, črpajo posojila ali kredite tudi od tam.

¹² Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (2013), 5. člen.

Pred začetkom postopka zadolževanja, katerega prvo črpanje in zadnje odplačilo ne zapadeta v istem proračunskem letu, morajo občine na Ministrstvo za finance poslati zahtevo za izdajo **soglasja** k začetku postopka zadolževanja. Na podlagi pridobljene dokumentacije nato Ministrstvo za finance preuči, ali je dodatno zadolževanje možno in v primeru pozitivne ugotovitve izda soglasje k začetku postopka zadolževanja. V primeru, da dokumentacija ni popolna, Ministrstvo pozove občino, naj jo dopolni ter ji določi rok za dopolnitev. Če občina v določenem roku nato ustrezno ne dopolni vloge, Ministrstvo zavrne vlogo za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja (Mićković in Šteblaj 2002, 140).

V primeru, da Ministrstvo izda soglasju k začetku postopka za zadolževanje mora občina pridobiti najmanj **tri ponudbe kreditodajalcev**. Kadar zadolžitev presega 400.000 EUR ali če na zahtevo Ministrstva za finance občina imenuje **neodvisnega finančnega in pravnega svetovalca**, ki opravi posle svetovanja v zvezi z izborom kreditodajalca, pogajanji pred sklenitvijo pogodbe o zadolžitvi in ostalimi potrebnimi aktivnostmi v postopku zadolževanja¹³. Občine nato na ministrstvo pošljejo zahtevo za izdajo soglasja k zadolžitvi, ki vsebuje:¹⁴

- tri popolne ponudbe kreditodajalcev oz. manj kot tri v primeru da stanje na finančnem trgu ne omogoča pridobitve vsaj treh popolnih ponudb kreditodajalcev;
- poročilo pristojnega organa občine oz. poročilo finančnega in pravnega svetovalca o izboru najugodnejšega kreditodajalca in
- osnutek pogodbe o zadolžitvi (Pravilnik o postopkih zadolževanja 2007, 5. čl.).

V primeru popolne zahteve Ministrstvo za finance izda soglasje k zadolžitvi v desetih delovnih dneh, občina pa mora nato skleniti pogodbo o zadolžitvi najkasneje **do konca tekočega leta**.¹⁵

¹³ Pravilnik o postopkih zadolževanja (2007), 5. člen

¹⁴ Pravilnik o postopkih zadolževanja (2007), 6. člen

¹⁵ Pravilnik o postopkih zadolževanja (2007), 7. člen

3.7 UREDITEV ZADOLŽEVANJA V NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH

Nekdaj so sredstva za investicije na lokalni ravni v največji meri zagotavljale centralne oblasti, ki pa so odgovornost za izvedbo in financiranje projektov sčasoma v vedno večji meri prenašale na lokalno raven (Martell in Guess 2006, 88).

Danes ureditev v vseh državah Evropske unije omogoča lokalnim oblastem, da samostojno odločajo o zadolževanju bodisi z izdajo obveznic bodisi z najetjem posojil. Pri zadolževanju se skoraj v vseh državah EU-ja in OECD-ja sledi zlatemu fiskalnemu pravilu, ki dovoljuje zadolževanje zgolj za financiranje investicij, poleg tega pa se v večini držav Evropske unije izhaja iz omejitev zadolževanja, ki jih prinašajo maastrichtski kriteriji (Milunovič 2009, 185). Izjeme v Evropski uniji so Češka, Madžarska in Poljska, ki dovoljujejo zadolževanje lokalnih oblasti tudi za splošno porabo. Države članice EU lahko posojilodajalca izbirajo brez omejitev, razen v primeru Latvije, kjer je posojilodajalec lahko le narodna banka (zakladnica), če pa lokalne oblasti izberejo kakšno drugo banko je zato potrebno soglasje Ministrstva za finance. V desetih državah Evropske unije je ob zadolževanju zahtevana predhodna potrditev vlade ali zvezne države, drugod je to odvisno od vrste zadolževanja. V večini držav obstajajo tudi omejitve glede največje zadolženosti, pri čemer je ponekod omejen zgornji znesek dolga, drugje letne obveznosti nastale zaradi dolga ali največji možni obseg nove zadolžitve oz. kombinacija različnih omejitev (Ministrstvo za finance 2006, 13).

Avstrija

Avstrijske občine za zadolževanje potrebujejo avtorizacijo zveznih dežel, ki potrjujejo zadolževanje na podlagi namena, zaradi katerega se občine zadolžujejo ter prihodkov, ki jih dosegajo, največji obseg možnega zadolževanja pa se razlikuje od dežele do dežele (Ministrstvo za finance 2006, 13–14).

Belgija

V Belgiji imajo občine veliko stopnjo avtonomije kar se tiče zadolževanja, tako glede pogojev kot vrste izdatka, zaradi katerega se zadolžujejo. Večina posojil je v praksi namenjena financiranju investicij in ne financiranju tekoče porabe. Na zvezni ravni zadolževanja občin ne ureja noben zakon, obstajajo pa določene razlike med tremi regijami, ki sestavljajo to

federalno urejeno monarhijo. V *Valoniji* so določeni le pogoji, pod katerimi se lokalne oblasti lahko zadolžuje za kritje tekočih stroškov, posebnega zakona, ki bi urejal to področje pa ni v veljavi. Kljub temu, so odločitve mestnih svetov glede zadolževanja nadzorovane s strani države, ki lahko razveljavi odločitve, ki so v nasprotju s katerim izmed zakonov ali v škodo javnemu interesu. Občine se v praksi v največjem obsegu zadolžujejo pri »Credit communale de Belgique«, ki jim ponuja kratkoročne kredite na podlagi njihovih dohodkov iz prejšnjega ali tekočega finančnega leta. (Inštitut za primerjalno pravo 2003, 18).

V *Flandriji* lahko občine najamejo različne vrste posojil za kritje po večini tekočih izdatkov, flamski Minister za notranje zadeve pa vsako leto objavi svetovane obrestne mere za najemanje posojil. V *Bruseljski regiji* se lahko vseh 19 občin, na katere je razdeljena regija, zadolžuje za financiranje vseh vrst izdatkov, pri tem pa ne obstajajo nobena posebna pravila, regija izvaja le upravni nadzor, predvsem kar se tiče uravnoteženosti občinskih proračunov (Inštitut za primerjalno pravo 2003, 18).

Danska

Občine se na Danskem lahko zadolžujejo kjerkoli, tudi v tujini, vendar pa država običajno ni posojilodajalec, prav tako pa tudi ne jamči za dolgove občin, izvaja pa nad njimi finančni nadzor. Z zakonom je določeno, da se občine lahko zadolžujejo izključno z namenom investicij v vodovodno infrastrukturo, gospodarstvo, elektriko, ogrevanje in plinovode, odlaganje odpadkov, nakup zemlje in gradnja domov za ostarele. Posojila za kakršen koli drug namen mora odobriti Ministrstvo za notranje zadeve. Lokalne skupnosti so zavezane tudi, da morajo pri najemanju posojil izbrati najugodnejšega ponudnika glede obrestnih mer (Inštitut za primerjalno pravo 2003, 30).

Francija

Francoske občine so povsem svobodne pri najemanju posojil in zanje ne potrebujejo predhodne odobritve višjih oblasti. Odločitev o najemu posojila se sprejme na enak način kot druge lokalne odločitve, odločitev mora biti torej posredovana prefektu in odobrena s strani župana. Edina omejitev, ki vendarle obstaja glede zadolževanja je ta, da se ne smejo zadolževati za namen poplačila prejšnjega dolga. Zadolžujejo se lahko pri katerikoli izmed

finančnih institucij, izdajajo pa lahko tudi lastne obveznice (Inštitut za primerjalno pravo 2003 23).

Irska

Zadolževanje irskih občin ureja Zakon o lokalnih skupnostih št. 2, ki je bil sprejet že leta 1960. Vsako posojilo mora potrditi minister, običajno je to minister za okolje. Večina posojil je sklenjena pri posojilnem skladu, ki ga je ustanovila država ter pri drugih ustanovah, ki delujejo na irskem finančnem trgu, nekatere lokalne skupnosti pa najemajo posojila tudi med seboj, ni pa jim dovoljeno najemanje posojil v tujini. V zadnjem obdobju se je sicer povečalo zadolževanje pri skladih EU, zlasti za gradnjo cest in okoljevarstvene ukrepe, vendar pa se ta sredstva razdelijo prek države in ne neposredno prek občin. Občine se lahko kratkoročno zadolžujejo tudi pri poslovnih bankah, za kršenje predpisov pa so predvidene tudi sankcije (Inštitut za primerjalno pravo 2003, 51 in Ministrstvo za finance 2006, 16).

Italija

Lokalne oblasti imajo v Italiji možnost zadolževanja pri javnih institucijah (Sklad za depozite in posojila) pod shemo z nizkimi posojilnimi obrestmi ali pa pri komercialnih posojilnih institucijah pod običajnimi tržnimi pogoji. Na državni ravni deluje tudi poseben sklad, iz katerega država podeljuje posebne dotacije občinam in provincam za odplačilo posojil za investicije, katerih velikost je odvisna od števila prebivalcev v občinah oz. pokrajinah (Inštitut za primerjalno pravo 2003, 11).

Nemčija

Tako kot za vse druge ravni oblasti, je v Nemčiji tudi za občine določena zgornja meja zadolževanja, ki ne sme presegati zneska naložb v lokalnem proračunu. Za zadolževanje občine potrebujejo dovoljenje višje ravni oblasti, še bolj pa so omejene glede zadolževanja na tujih trgih, saj morajo v primeru tovrstnega zadolževanja pridobiti dovoljenje centralne banke ter imeti pri njej za čas odplačevanja dolga odprt račun, zaradi česar je v praksi zelo majhen del zadolževanja v tujini (Ministrstvo za finance 2006, 15).

Nizozemska

Občine imajo na Nizozemskem možnost najemanja posojil tako na denarnem kot kapitalnem trgu, pri institucionalnih investitorjih, kot so npr. pokojninski skladi in pri bankah. S posojili se ukvarja specializirana banka - Nizozemska občinska banka. Področje zadolževanja urejata Zakon o financiranju decentraliziranih javnih oblasti in Pravilnik o pogojih za posojila decentraliziranih javnih oblasti. Centralna vlada želi nadzorovati predvsem nevezane dolgove, torej posojila katerih dolg je z zapadlostjo največ dveh let. Zakon tako določa, da če čisti nevezani dolg lokalne skupnosti preseže njen kratkoročni posojilni limit, ne more več sprejeti odločitve o financiranju novih investicij. Posojila, ki jih najemajo občine morajo biti v skladu s naslednjimi določbami:

- dolgoročni dolgovi naj bi bili poplačani kar se da hitro in ne po več kot 10 letih;
- prilagajanje obrestnih mer pri dolgoročnih dolgovih je sicer mogoče, toda zgolj enkrat vsakih deset let;
- posojila so lahko izražena v tuji valuti ali vezana na kakšno izmed tujih valut
(Inštitut za primerjalno pravo 2003, 47–48).

Španija

V Španiji ureja področje zadolževanja Zakon o financiranju občin sprejet leta 1988. Glede na zakon finančne transakcije lokalnih teles potrebujejo odobritev Ministrstva za finance, razen v tistih delih Španije, kjer statuti avtonomnih skupnosti, katerim lokalna skupnost pripada dodeljujejo to pristojnost samim avtonomnim skupnostim. Načeloma lahko lokalne skupnosti najemajo posojila zgolj z namenom financiranja investicij v infrastrukturo in javna dela.

V zakonu so določene tudi izjeme, za katere ni potrebna odobritev Ministrstva za finance oz. pristojnega organa avtonomne skupnosti. Te izjeme so:

- kadar predvidena zadolžitev ne presega 5 % izdatkov namenjenih za tekoče transakcije;
- kadar so kreditni viri uporabljeni za financiranje dejavnosti in storitev, vključeni v pokrajinske projekte in lokalne in gospodarske projekte sodelovanja, ki so bili pravilno sprejeti.

Odobritev tudi ni potrebna, kadar celotni letni realizirani ali načrtovani dolg ne preseže 25 % dohodkov lokalne skupnosti. Dolgoročna posojila se lahko sklepa le z namenom financiranja

investicij in ne tekoče porabe, medtem ko se lahko za namen tekoče porabe zadolžijo le s kratkoročnimi krediti, Skupaj celotni znesek posojil – tako kratkoročnih, kot dolgoročnih ne sme presegati 35 % dohodka lokalne oblasti v letu pred zadolžitvijo, država pa izvaja strog nadzor nad zadolževanjem lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti se sicer lahko zadolžujejo pri katerikoli finančni instituciji (Inštitut za primerjalno pravo 2003, 38–39).

Države Jugovzhodne Evrope

V večini držav Jugovzhodne Evrope¹⁶ se lokalne oblasti lahko zadolžujejo na podlagi soglasja ustreznega ministrstva ali soglasje Vlade. Odobritev ni potrebna v *Bolgariji*, kjer Ministrstvo za finance vodi le Centralni register občinskega dolga ter *Moldaviji*, kjer lokalne oblasti o zadolževanju le poročajo finančnemu ministrstvu. V večini držav Jugovzhodne Evrope je dolgoročno zadolževanje omejeno, tako glede namena, kot glede največjega možnega obsega dolga. Kar se tiče namena, je v večini držav dovoljeno le za primer financiranja investicij. V *Bolgariji* se lahko poleg zadolževanja za financiranje investicij lokalne skupnosti zadolžijo še za refinanciranje dolga in za odplačila v okviru občinskega jamstva, ki so že zapadla, za primer refinanciranja dolga pa se lahko lokalne oblasti zadolžijo tudi v *Romuniji* in v *Srbiji*. Praktično povsod je določen tudi limit največjega možnega obsega zadolževanja. V *Albaniji* dolg ne sme presegati razmerja 1.3:1 vseh tekočih prihodkov (lastna sredstva, skupni davki in brezpogojni prenos), poleg tega pa letne dolžniške obveznosti ne smejo preseči meje 20 % povprečja celotnih dejanskih prihodkov lokalne samouprave iz naslova tekočih prihodkov, skupnih in lokalnih davkov ter pristojbin iz predhodnih treh proračunskih let. V *Bolgariji* je zadolževanje omejeno z višino najvišjih možnih letnih dolžniških obveznosti, ki znašajo 25 % lastnih virov prihodkov in izravnalnih subvencij iz preteklega revizijskega poročila, občinske garancije pa ne smejo presegati 5 % tega zneska. Na *Hrvaškem* je letni limit zadolževanja postavljen na 20 % dejanskih prihodkov iz preteklega leta in obsega znesek povprečnih letnih anuitet za posojila, jamstva izdana v predhodnih letih in kratkoročne neporavnane obveznosti, poleg tega pa celotni dolg lokalne skupnosti ne sme presegati 3 % celotnih tekočih prihodkov vseh lokalnih skupnosti v državi. V *Makedoniji* skupni dolg ter jamstva ne smejo presegati višine prihodkov občine v preteklem letu, skupni znesek dolžniških obveznosti pa ne 30 % tekočih prihodkov občine. V *Moldaviji* kratkoročno zadolževanje ne sme presegati 5 % prihodkov, dolgoročno pa ne 20 % prihodkov lokalne skupnosti. V *Črni gori* je zadolževanje

¹⁶ V pregled so vključene: Albanija, Bolgarija, Hrvaška, Makedonija, Moldavija, Črna Gora, Romunija, Srbija.

omejeno z višino dolžniških obveznosti, ki ne smejo presegati 10 % dejanskih tekočih prihodkov, v *Romuniji* pa ne 30 % lastnih prihodkov, izračunanih na podlagi aritmetične sredine letnih prihodkov lokalne skupnosti v zadnjih treh letih. V *Srbiji* neodplačani dolg ne sme presegati 50 % tekočih prihodkov iz preteklega proračunskega leta, dolžniška obveznost pa ne sme presegati 15 % tekočih prihodkov iz preteklega leta. Poplačilo dolga jamčijo na različne načine, tako lahko z lastnimi prihodki, v večini držav pa tudi z nepremičninami, kar pa ne velja za *Hrvaško*, *Moldavijo* in *Romunijo*, kjer tovrstna zavarovanja niso dovoljena ter z rezervnimi skladi razen v *Bolgariji*, *Moldaviji*, *Srbiji* in *Romuniji* (Nalas 2011 26–27, 29–31, 33–34, 35).

4 ZADOLŽEVANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

4.1 ZADOLŽEVANJE OBČIN

Občine so se posluževale zadolževanja vse od reforme lokalne samouprave leta 1994 dalje, pri čemer so bili zneski pridobljeni z zadolževanjem v prvih letih relativno nizki. Kot je razvidno iz Tabele 4.1, so se občine leta 1995 zadolžile za nekaj več kot 2 mio EUR, nato pa se je **zadolževanje** iz leta v leto, z izjemo let 1999, 2000, 2003 in 2005, vseskozi **zviševalo** do leta 2009, ko je doseglo svoj vrhunec z za **198.991.000 EUR** novih obveznosti občin. Leta 2010 in 2011 se je nato vsakoletna zadolžitev lokalnih oblasti v Republiki Sloveniji **nekoliko znižala**, a je kljub temu ostala na bistveno višjem nivoju, kot v obdobju pred spremembami Zakona o financiranju občin, ki so bile sprejete v sredini leta 2008 in so pomenile zvišanje limita dovoljenega zadolževanja. Skladno z višanjem zadolženosti so se povečevali tudi stroški za odplačila dolga. Če so občine leta 1995 namenile za odplačilo dolga 7.346.000 EUR, so leta 2004 že 13.805.000 EUR, leta 2011 pa **50.109.000 EUR**, še višji znesek pa gre pričakovati za leto 2012, saj so stroški odplačila dolga že v prvih treh četrtinah leta 2012 znašali že **44.514.000 EUR** (Ministrstvo za finance 2012c, 90).

V vseh letih je veliko večino zadolževanja predstavljalo najemanje kreditov. Leta 1995 je bilo denimo na tak način izvedeno celotno zadolževanje občin v Sloveniji, leta 2003 77.2 %, leta 2011 pa 93.23 %. Pridobivanja sredstev s pomočjo izdajanja vrednostnih papirjev na domačem trgu se občine tako rekoč ne poslužujejo, saj so bila sredstva na tak način pridobljena zgolj v letih 1996, 1997 in 1998, nato pa tovrstnega zadolževanja sploh ni več zaslediti (Ministrstvo za finance 2012c, 90).

Tabela 4.1.: Zadolževanje in odplačilo dolga po letih (v mio evrov)

<i>Leto</i>	<i>Zadolževanje</i>	<i>Odplačilo dolga</i>
1995	2.069	7.346
1996	3.888	7.156
1997	6.854	8.254
1998	9.402	9.963
1999	8.416	9.381
2000	7.421	8.163
2001	12.573	9.411
2002	32.975	9.408
2003	24.118	9.683
2004	34.241	13.805
2005	22.315	13.280
2006	35.691	13.423
2007	41.604	17.436
2008	126.322	23.377
2009	198.991	38.202
2010	134.371	45.313
2011	111.213	50.109

Vir: Ministrstvo za finance 2012c, 90.

4.2 ZADOLŽENOST OBČIN NA PREBIVALCA

Leta 2011 je neposredna zadolženost občin v Sloveniji znašala **624.303.023,21 EUR** oz. **304,17 EUR** na občana. Zadolženost občin je tako leta 2011 predstavljala **1.75 %** bruto domačega proizvoda. Struktura dolga kaže (glej Grafikon 4.1), da so daleč največ dolga predstavljali **dolgoročni krediti**, ki so skupaj znašali **587.895.738 EUR** oz. **94.1 %** vseh dolgov občin. Finančnih najemov, ki so jih beležili v 32-ih občinah, je bilo za **29.072.865 EUR**, kratkoročni krediti, najeti v 15-ih občinah so »tehtali« skupaj **5.501.923 EUR**, blagovni krediti, prisotni le v MO Maribor in Občini Šoštanj, pa **1.832.495 EUR** (Ministrstvo za finance 2012a).

Grafikon 4.1: Struktura dolga občin leta 2011



Vir: Ministrstvo za finance 2012a.

Pri tem je bilo veliko razlik med občinami glede zadolženosti, tako na absolutni ravni, kot na ravni zadolženosti na prebivalca. V absolutnih številkah je bila najbolj zadolžena največja med občinami – **Mestna občina Ljubljana**, katere zadolžitev je znašala **130.103.213 EUR**, sledila ji je MO Koper s 36.750.000 EUR ter MO Maribor s 26.307.201 EUR. Na drugi strani je **31 občin**, ki niso neposredno zadolžene niti za cent, največja med njimi je z več kot 29.000 prebivalci občina **Kamnik**. Če pogledamo zadolžitev na prebivalca lahko vidimo, da je med občinami šest takih, katerih neposredna občinska zadolžitev presega 1.000 evrov na občana. V tem pogledu je najbolj zadolžena občina **Solčava** s **1.884,28 EUR**, sledita ji Občina Sveta Trojica v Slovenskih Goricah s 1.750,67 evri ter občina Komenda s 1.448,23 evri. 1.000 evrov na prebivalca presega dolg še v občinah Kostel (1.298,94 EUR), Vransko (1.021,8 EUR) ter Gornji Petrovci (1.019,09 EUR).

Kot je razvidno iz Tabele 4.2 obstajajo razlike tudi okrog povprečne zadolženosti na prebivalca glede na velikost občin. **Najvišjo** povprečno zadolženost beležijo občine, ki imajo manj kot **2.000 prebivalcev**, saj njihova povprečna zadolženost znaša **414,40 EUR**. Tako visoka zadolženost gre predvsem na račun 6-ih občin (Solčava, Sveta Trojica v Slovenskih goricah, Kostel, Šalovci, Dobrovnik in Žetale), katerih zadolžitev presega dvakratno povprečje v Sloveniji, v primeru Solčave pa preseže celo 6-kratnik povprečne zadolžitve slovenskih občin. Majhnost občine, pa kljub temu še ne pomeni tudi nujno, da je občina zadolžena. Izmed 26 občin, ki so leta 2011 imele manj kot 2.000 prebivalcev, namreč 4 niso bile zadolžene niti za evro, med njimi sta tudi občini **Jezerško** in **Dobrna**, ki imata manj kot 1.000 prebivalcev, še dodatne štiri pa so imele dolg manjši od 100 evrov na prebivalca.

Bistveno boljše je stanje glede zadolženosti občin pri občinah, ki imajo med 2.000 in 5.000 prebivalcev, saj je njihova zadolženost skoraj 2 krat manjša od povprečne zadolženosti občin s pod 2.000 prebivalci in znaša **232,20 EUR**. Pri tem izrazito izstopata dve izmed manjših občin v tej kategoriji, Gornji Petrovci in Vransko, vsaka izmed njiju s prek 1.000 evri dolga na prebivalca. Na drugi strani lahko med občinami z med 2.000 in 5.000 prebivalci najdemo največ takih, katerih dolg znaša pod 100 evri na prebivalca, saj je takšnih kar 32 (39.0 %), skoraj polovica med njimi (15) pa je celo brez vsakršnega dolga.

Tabela 4.2: Dolg občin na prebivalca

Velikost občin	Povprečna zadolženost na prebivalca (v evrih)	Delež občin zadolženih kot 100 evrov na preb. manj na	Delež občin zadolženih več kot 600 evrov na preb.
Pod 2.000 preb.	414.40	30.8 %	23.1 %
2.000-5.000 preb	232.20	39.0 %	9.8 %
5.000-15.000 preb.	251.98	27.9 %	5.9 %
Nad 15.000 (brez MO)	289.47	17.4 %	4.4 %
Mestne občine	355.96	9.1 %	9.1 %

Vir: Lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2012a in Statistični urad 2012.

Podoben povprečni dolg na prebivalca lahko najdemo tudi pri občinah z med 5.000 in 15.000 prebivalci, saj le-ta znaša **251,98 EUR**, kar je nekoliko nižje od povprečja vseh občin. Med občinami z med 5.000 in 15.000 prebivalci ima daleč najvišji dolg občina Komenda, kjer le-ta znaša 1.448,23 EUR, poleg Komende pa imajo v tej kategoriji le še tri občine dolg nad 500 evri (Lenart 855,36 EUR, Šentjernej 801,68 EUR in Ljutomer 602,18 EUR). Na drugi strani lahko tudi v tej kategoriji najdemo občine brez neposredne zadolžitve (takih je 9 od 68-ih), v večini občin pa znaša dolg na prebivalca med 100 in 300 evri.

Nekoliko višji dolg na prebivalca je pri občinah, ki imajo nad 15.000 prebivalcev in niso mestne občine. Povprečni dolg na občana tako znaša **289,47 EUR** in je s tem tik pod slovenskim povprečjem. Po višini dolga na prebivalca nekoliko izstopa le občina Krško z 885,09 evri dolga na prebivalca, nobena druga občina pa nima dolga na prebivalca višjega od 500 evrov. Brez dolga sta občini Vrhnika in Kamnik, v njuno družbo pa lahko dodamo še občino Ivančna Gorica, katere dolg znaša vsega nekaj manj kot 7.000 evrov oz. 0,43 evra na občana.

Bistveno bolj od večine ostalih občin so zadolžene Mestne občine, saj njihov povprečni dolg na prebivalca znaša **355,96 EUR**. S tem je v povprečju dolg višji le še v tistih občinah, ki imajo manj kot 2.000 prebivalcev. Pri višini dolga na prebivalca izstopa zlasti MO Koper, katere dolg na občana znaša 695,88 EUR, sledita pa ji MO Ljubljana s 464,82 EUR ter MO Ptuj s 436,34 EUR. Ostale MO imajo dolg na prebivalca med 184,27 EUR (Novo mesto) ter 432,9 EUR (Velenje), izjema je le MO Nova Gorica, v kateri neposredni dolg na prebivalca znaša najmanj med mestnimi občinami – 79,16 EUR.

4.3 ZADOLŽENOST PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN NA PREBIVALCA

Za celovitejšo sliko stanja zadolženosti občin si moramo ogledati še zadolženost občinskega javnega sektorja oz. občinskih pravnih oseb. Občine, kot ustanoviteljice tovrstnih pravnih oseb, izdajajo soglasja za njihovo zadolžitev, v določenih primerih pa so tudi porok za odplačilo obveznosti, ki jih prevzamejo. S tem izdana poročila predstavljajo za občine potencialno obveznost, zaradi česar so v skladu z ZFO-1-NPB2 tudi tovrstne potencialne obveznosti vštete v največji možni obseg zadolževanja občin (Ministrstvo za finance 2012a, 4).

Skupna zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja glede na podatke iz leta 2011 na ravni občin znaša **180.764.083 EUR** oz. **88,07 EUR** na občana. Kot je razvidno iz Tabele 4.3, tovrstno zadolževanje po večini uporabljajo predvsem **večje občine**, ki imajo tudi bolj razvejan občinski javni sektor. Med občinami s pod 2.000 prebivalci imajo pravne osebe dolg le v občini Šalovci, kjer le-ta znaša 192,93 EUR na občana. Relativno malo zadolženost pravnih oseb je opaziti tudi v občinah z med 2.000 in 5.000 prebivalci, kjer ima tak dolg 16 občin oz. 19.51 % vseh tovrstnih občin, v večini izmed njih pa je tudi precej nizek. Izjema je le občina Gornji Petrovci, katere dolg njenih pravnih oseb znaša 378,53 EUR na prebivalca.

Z večanjem občin se povečuje tudi delež občin z zadolženimi pravnimi osebami ter višina dolga. Pri občinah z med 5.000 in 15.000 prebivalci ima tak dolg 27 občin, vendar pa nikjer ne preseže 100 evrov. Izjema je občina **Litija**, kjer dolg fizičnih oseb znaša kar **689 EUR** na občana, s čimer je najvišji v Sloveniji. Dolg pravnih oseb je prisoten tudi v veliki večini občin s nad 15.000 prebivalci, vendar pa 100 evrov na prebivalca preseže le v Piranu (208,16 EUR) ter Postojni (200,74 EUR).

Tabela 4.3: Dolg pravnih oseb javnega sektorja, 2011

Velikost občin	Povprečna zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na prebivalca (v evrih)	Delež občin katerih pravne osebe imajo dolg	Delež občin katerih pravne osebe nimajo dolg
Pod 2.000 preb.	7.42	3.85 %	96.15 %
2.000-5.000 preb	6.62	19.51 %	80.49 %
5.000-15.000 preb.	16.52	39.71 %	60.29 %
Nad 15.000 (brez MO)	30.03	73.91 %	26.09 %
Mestne občine	142,34	100 %	0

Vir: Lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2012a in Statistični urad 2012.

Obveznosti iz naslova zadolževanja in poroštev občinskih pravnih oseb je **daleč največ** med mestnimi občinami, med katerimi ni nobene, ki ne bi imela tovrstnega dolga, v povprečju pa le-ta znaša 142,34 EUR na prebivalca. Najvišji je dolg v MO Koper s 363 EUR na prebivalca,

sledi ji MO Ljubljana, kjer znaša 307 EUR na prebivalca, na tretjem mestu pa je MO Celje z 266 EUR na prebivalca. Prek 100 evrov na prebivalca so zadolženi še v mestnih občinah Novo mesto, Maribor in Murska Sobota. V ostalih mestnih občinah je tovrstna zadolžitev relativno nizka, v MO Kranj je tako zanemarljive višine, saj znaša vsega 0,18 EUR na prebivalca, precej nizka pa je tudi na Ptuj s 13,08 EUR ter v Slovenj Gradcu z 21,46 EUR.

4.4 SKUPNA ZADOLŽENOST OBČIN IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA PREBIVALCA

Celotna zadolžitev občin v Republiki Sloveniji, ki zajema tako neposredne obveznosti občin, kot njihovih pravnih oseb znaša **805.067.106 EUR** oz. **392,24 EUR na občana**. Najvišji skupni dolg na občana je v občini **Solčava**, kjer znaša **1884,28 EUR**, v 23-ih občinah pa ne beležijo obremenitve niti z naslova dolga občin niti njihovih pravnih oseb.

Skupni dolg občin, manjših od 2.000 prebivalcev znaša v povprečju **421,82 EUR** na prebivalca, s čimer je za skoraj **30 evrov višji od povprečja** v Sloveniji. Za občine z manj kot 2.000 prebivalci je značilna predvsem velika razlika med občinami, kar je vidno tudi iz Tabele 4.3. Tako lahko vidimo, da kljub nadpovprečni zadolženosti takšnih občin, velika večina, 69.2 % občin beleži podpovprečno zadolženost. Relativno visoka povprečna zadolženost je tako posledica predvsem visoke zadolženosti posameznih občin, katerih zadolženost je v samem vrhu v Sloveniji. Občina Solčava tako beleži dolg v višini 1.884 evrov na prebivalca, ne daleč za njo je tudi občina Sveta Trojica v S. G. s 1.751 EUR, povprečje pa močno višata še občini Kostel s 1.299 EUR dolga na prebivalca ter občina Šalovci s 1.137 EUR. Med preostalimi 22-imi občinami le še v dveh zadolženost na prebivalca presega mejo 500 evrov, v sedmih pa zadolženost znaša manj kot 50 evrov na prebivalca oz. sploh niso zadolžene.

V skupini občin, katerih število prebivalcev je med 2.000 in 5.000, s čimer so pod trenutno zakonsko mejo zahtevanega števila prebivalcev za ustanovitev občine, znaša povprečna zadolženost **238,81 EUR** na prebivalca in je s tem njihova zadolženost **najnižja med vsemi raziskovanimi kategorijami občin**. Ob tem gre omeniti, da obstajajo tudi znotraj kategorije občin z med 2.000 in 5.000 prebivalci velike razlike glede zadolženosti na prebivalca, saj je povprečna zadolženost na prebivalca v občinah z med 2.000 in 3.500 prebivalci **306,94 €**, medtem ko je povprečna zadolženost v tistih, katerih prebivalstvo se giblje med 3.500 in

5.000 skoraj za polovico nižje in znaša zgolj **167,25 EUR**. Razlika je predvsem v tem, da je v občinah z med 2.000 in 3.500 1/3 takih, katerih zadolženost je višja od povprečne zadolženosti na prebivalca v Sloveniji, medtem ko je med občinami z med 3.500 in 5.000 prebivalci takih le 15 %. V celoti v tej kategoriji izstopata zlasti občini Gornji Petrovci s 1.397 EUR zadolženosti na občana ter občina Vrnsko s 1.021 EUR. Precej, natančneje 32 občin, je na drugi strani brez zadolžitve oz. le-ta znaša manj kot 100 evrov na prebivalca. Tudi tukaj lahko opazimo razlike med občinami z med 2.000 in 3.500 prebivalci, kjer je takih 12 od 42 oz. 28.57 % in občinami z med 2.500 in 5.000 prebivalci, kjer je takih občin 20 oz. polovica vseh občin z omenjenim številom prebivalcev.

Tabela 4.4: Skupna zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja, 2011

Velikost občin	Povprečna zadolženost na prebivalca (v evrih)	Delež občin, katerih skupna zadolženost je podpovprečna	Delež občin, katerih skupna zadolženost je nadpovprečna
Pod 2.000 preb.	421,82	69.2 %	30.8 %
2.000-5.000 preb	238.81	74.4 %	25.6 %
5.000-15.000 preb.	268.50	79.4 %	20.6 %
Nad 15.000 (brez MO)	319.50	65.2 %	34.8 %
Mestne občine	498.30	36.4 %	63.6 %

Vir: Lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2012a in Statistični urad 2012.

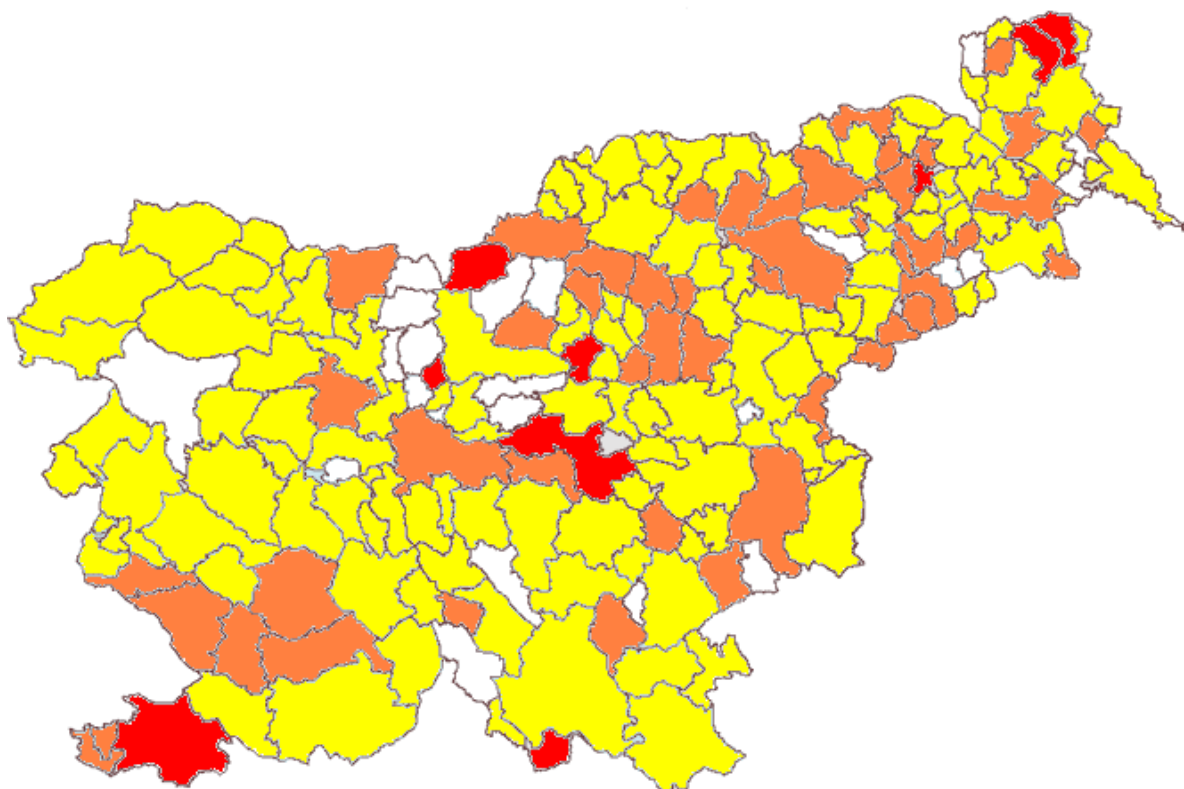
Relativno podobna kot v občinah z med 2.500 in 5.000 prebivalci, je situacija glede povprečne zadolženosti tudi v tistih občinah, kjer prebiva med 5.000 in 15.000 duš. Povprečna zadolženost je tam za slabih **30 evrov višja in znaša 268,50 EUR**, vendar pa je v tej kategoriji **največji delež občin z zadolženostjo manjšo od slovenskega povprečja**, saj je takih 79.4 %. Po zadolženosti izstopata Občina Komenda s 1.448,23 EUR ter Občina Litija s 1.005,29 EUR. Na drugi strani je 18 oz. 26.47 % občin, katerih zadolženost znaša pod 100 evri na prebivalca, 6 občin pa je celo brez vsake zadolženosti (Moravče, Lukovica, Rače-Fram, Cerklje na Gorenjskem, Šenčur ter največja med njimi - Občina Tolmin).

Večjo zadolženost lahko zaznamo v občinah z nad 15.000 prebivalci (brez mestnih), kjer znaša **319,50 EUR**. Kljub nekoliko višji zadolženosti kot v predhodnih dveh kategorijah, pa v tej kategoriji ne najdemo občine, katere zadolženost bi na prebivalca znašala več kot 1.000

EUR, temveč je najvišja zadolženost v Občini Krško, kjer znaša 891,85 EUR, sledita pa ji obalni občini Piran s 713,24 EUR ter Izola s 639,47 EUR. Zadolženost večine tovrstnih občin se giblje med 100 in 400 evri na prebivalca, nobena občina pa ni povsem brez zadolžitve, a je v treh občinah le-ta bolj simbolne narave, saj znaša manj kot 2 evra na prebivalca (Kamnik, Vrhnika, Ivančna Gorica).

Najvišjo skupno zadolženost na prebivalca med vsemi občinami beležijo mestne občine, saj znaša **498,30 EUR**. S tem je še za več kot 70 EUR višja kot pri najmanjših občinah. Pri tem najbolj izstopa Mestna občina Koper s 1.059 EUR dolga na prebivalca, sledi pa ji MO Ljubljana s 772 EUR, na tretjem mestu pa je MO Celje s 688 EUR na prebivalca. Najnižji dolg na prebivalca je v MO Nova Gorica s 126 EUR, medtem ko se v vseh preostalih mestnih občinah giblje na relativno podobni ravni in znaša med 324 EUR v Kranju in 480 EUR v Velenju.

Slika 1: Zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2011



(bela = brez zadolženosti, rumena = pod povprečna zadolženost, oranžna = nadpovprečna zadolženost, a pod 1.000€ na prebivalca, rdeče = nad 1.000€ na prebivalca)

Vir: Lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2012a.

4.5 SKUPNA ZADOLŽENOST OBČIN GLEDE NA PRIHODKE

Drugi način za primerjavo zadolženosti med občinami je pregled zadolženosti glede na prihodke. Gre za prihodke občin, odštete za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov. Skupna zadolženost vseh občin v Republiki Sloveniji za leto 2011 znaša **42.4 %** vseh prej definiranih prihodkov občin v obravnavanem letu. Na vrhu najbolj zadolženih občin glede na prihodke je vrstni red dokaj podoben tistemu pri zadolženosti na prebivalca. Na vrhu je po tej razvrstitvi **Občina Komenda** s 185.6 % zadolžitve, sledijo pa ji Sveta Trojica s 157.6 %, Gornji Petrovci s 146.5 % ter občina Dobrovnik s 143.4 % skupnega dolga glede na prihodke proračuna leta 2011.

Podobna, kot pri pregledu zadolženosti na prebivalca so tudi razmerja med zadolženostjo glede na prihodke in velikost občin. Tudi glede na prihodke so najbolj zadolžene **mestne občine**, katerih zadolžitve v povprečju znaša **51 % občinskih prihodkov** za leto 2011. Šest od enajstih občin ima dolg višji kot 50 % letnih prihodkov, najvišji, malenkost nad 100 %, pa je dolg MO Koper. Za največjimi, mestnimi občinami, so najbolj zadolžene najmanjše občine s prebivalstvom, ki znaša manj kot **2.000 ljudi**. Njihova povprečna zadolženost znaša **41 %**, v tej kategoriji pa najdemo tudi največji delež občin, katerih dolg presega letne prihodke – takih je kar 16 % (Sveta Trojica, Dobrovnik, Šalovci, Solčava), še dodatnih 16 % pa ima dolg med 50 in 100 % občinskih prihodkov.

Relativno podobna zadolženost glede na prihodke je tudi v občinah z več kot 15.000 prebivalci, kjer znaša **36 %**, a dolg nobene izmed občin ne presega 100 % prihodkov, 50 % pa preseže dolg v malo več kot v vsaki četrti občini. Najmanj občin z dolgom nad 50 % občinskih prihodkov je med občinami z med 5.000 in 15.000 prebivalci, kjer je takih le 17.7 %, povprečna zadolženost pa sicer dosega **33 %** prihodkov. Dolg presega letne prihodke v občinah Komenda, Litija in Šentjernej. Najmanj zadolžene glede na prihodke so občine z med 2.000 in 5.000 prebivalci, kjer znaša le **26 %**, kljub temu pa je nekoliko več občin z dolgom, ki presega 50 % prihodkov. Takih je 19.5 %, medtem ko 100 % prihodkov dolg preseže v občinah Gornji Petrovci ter Vransko.

Tabela 4.5: Skupni dolg občin glede na njihove prihodke, 2011.

Velikost občin	Povprečna zadolženost glede na prihodke	Odstotek občin, katerih presega prihodkov proračuna leta 2011	Odstotek občin, katerih presega prihodkov proračuna leta 2011
Pod 2.000 preb.	41 %	16 %	32 %
2.000-5.000 preb	26 %	2.4 %	19.5 %
5.000-15.000 preb.	33 %	4.4 %	17.7 %
Nad 15.000 (brez MO)	36 %	/	26.1 %
Mestne občine	51 %	9.1 %	54.5 %

Vir: Lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2012a in Statistični urad 2012.

4.6 ZADOLŽENOST GLEDE NA ZAKONSKE OMEJITVE

2. odstavek 10.b člena Zakona o financiranju občin določa, da se »občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 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).

Občine, ki so v proračunskem letu 2010 zaprosile Ministrstvo za finance za odobritev posojila z zgornjim kriterijem niso imele večjih težav, saj so povprečne obveznosti 74-ih obravnavanih občin znašale 5.37 % realiziranih prihodkov. Med obravnavanimi 74-mi občinami je zadolženost 18 občin bila pod 4 %, zadolženost 29 občin med 4 % in 6 %, zadolženost 11 občin med 6 % in 7 %, zadolženost 16 občin pa je znašala med 7 % in 8 % prihodkov (Ministrstvo za finance 2012a).

Večina občin je torej **pod zakonsko** določeno mejo zadolženosti in lahko tako nemoteno sklepa nove zadolžitve. Glede na zakonsko mejo bi za odplačilo obveznosti nastalih zaradi zadolževanja oz. danih poroštev slovenske občine lahko leta 2011 skupaj namenile **151.683.319 EUR**, v praksi pa so namenile **48.865.266 EUR**. Skupno je bilo 10 občin, kjer so leta 2011 presegli z zakonom predpisano mejo zadolženosti. Šlo je po večini za relativno majhne občine. Med občinami z manj kot 2.000 prebivalci so bile takšne občine 4, kar je predstavlja 15.38 % vseh tovrstnih občin, med občinami z med 2.000 in 5.000 prebivalci sta bili takšni dve oz. 2.44 % vseh, med občinami z med 5.000 in 15.000 prebivalci pa 4 oz. 5.88 %. Pri občinah z nad 15.000 prebivalci in med mestnimi občinami ni bilo nobene take, katere zadolženost bi presegala zakonsko določeno mejo in bi ji bilo s tem onemogočeno nadaljnje zadolževanje.

Tabela 4.6: Stanje zadolženosti občin glede na zakonske omejitve

Velikost občin	Število občin s zadolženostjo višjo kot jo določa zakon	% občin s zadolženostjo višjo kot jo določa zakon
Pod 2.000 preb.	4	15.38 %
2.000-5.000 preb	2	2.44 %
5.000-15.000 preb.	4	5.88 %
Nad 15.000 (brez MO)	0	0
Mestne občine	0	0

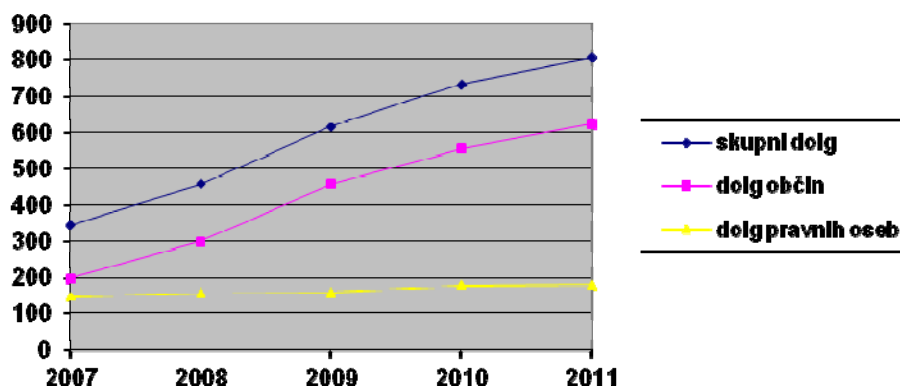
Vir: Lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2012a, Ministrstvo za finance 2012b, Statistični urad 2012.

4.7 TRENDI ZADOLŽEVANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Trendi zadnjih 5 let, razvidni iz Grafikona 4.2 nakazujejo na povečevanje skupnega dolga slovenske lokalne samouprave. Skupni dolg se je v **obdobju med leti 2007 in 2011 zvišal iz 344.436.673 EUR na nekaj več kot 805 mio EUR**, kar pomeni, da se je skupni dolg občin v tem odboju zvišal za nekaj več kot **134 %**. Najvišje, 35 % povišanje, se je zgodilo leta 2009, prvo leto, ko je v celoti veljala sprememba Zakona o financiranju občin, ki je spremenila najvišji možni obseg zadolževanja, nato pa se je v naslednji letih situacija nekoliko umirila in se je tako zadolženost občin leta 2010 povišala za 19.1 %, leta 2011 pa za 9.8 % v primerjavi z letom 2010.

Skupni dolg občin se je poviševal predvsem zaradi dolžniških obveznosti, ki jih imajo neposredno občine. V celotni masi zvišanja dolga gre tako kar 95 % dolga na račun zadolžitve občin neposredno in le 5 % zaradi zadolžitve njihovih pravnih oseb. Glede na vrsto zadolžitve pri povišanju dolga izrazito izstopajo **dolgoročni krediti**, ki so se povečali iz nekaj manj kot 152 mio evrov na skoraj 588 mio evrov. Zvišanje se je zgodilo tudi pri kratkoročnih kreditih, ki so se zvišali iz 955.035 evrov na 5.5 mio evrov. Na drugi strani so se finančni najemi zmanjšali iz 44 mio na 29 mio, medtem ko leta 2007 ni bilo blagovnih kreditov, leta 2011 pa so ti znašali skupaj 1.832.495 evrov. Kot rečeno se dolg pravnih oseb na ravni občin ni toliko zvišal, saj se je povišal iz nekaj manj kot 148 mio evrov, na nekaj manj kot 181 mio evrov, s čimer je delež tovrstnega dolga v skupnem dolgu občin upadel iz 43 % na 22.5 %.

Grafikon 4.2: Gibanje dolga (v milijonih evrov) 2007-2011



Vir: Ministrstvo za finance 2009, 2010, 2011 in 2012a.

Število občin, ki so skupaj (tako na ravni občine kot njenih pravnih oseb) brez zadolžitve, se je v obdobju med 2007 in 2011 zmanjšalo iz **37** na **23**. Izmed 10-ih najbolj zadolženih občin leta 2007 so le tri med njimi med najbolj zadolženimi tudi leta 2011. 6 od 10-ih najbolj zadolženih občin iz leta 2007 je sicer do leta 2011 svoj dolg zmanjšalo, le štiri pa so ga v tem obdobju povečale, pri čemer izstopata zlasti Komenda, ki ga je zvišala iz 443 EUR na 1.448 EUR ter Šalovci, ki so ga povišali iz 532 EUR na 1.137 EUR, slabo pa so se upravljanja z dolgom lotili tudi v Gornjih Petrovcih, ki so bili leta 2007 najbolj zadolžena občina glede na dolg na prebivalca, svoj dolg pa so do leta 2011 zvišali še za dodatnih 450 evrov na prebivalca. Za preostale najbolj zadolžene občine glede na prebivalca iz leta 2011 sicer velja, da so bile še leta 2007 relativno nizko zadolžene, občina Sveta Trojica v S. G. pa celo ni bila zadolžena. Višina dolga, ki ga imajo najbolj zadolžene občine tudi močno prekaša najbolj

zadolžene občine iz leta 2007, ko ni nobena občina presegla 1.000 evrov dolga na prebivalca, leta 2011 pa je bilo takih občin 9.

Tabela 4.7: 10 najbolj zadolženih občin na prebivalca v letih 2007 in 2011

10 najbolj zadolženih občin na preb. 2007				10 najbolj zadolženih občin na preb. 2011			
	Občina	Dolg 2007 (v EUR)	Dolg 2011 (v EUR)		Občina	Dolg 2007 (v EUR)	Dolg 2011 (v EUR)
1.	Gornji Petrovci	935,72	1.397,62	1.	Solčava	181,48	1.884,28
2.	Žetale	834,87	733,59	2.	Sveta Trojica v S.G.	0	1.750,67
3.	Dolenjske Toplice	651,84	560,34	3.	Komenda	443,39	1.448,23
4.	Kuzma	632,01	388,29	4.	Gornji Petrovci	935,72	1.397,62
5.	Pivka	580,74	519,52	5.	Kostel	346,50	1.298,94
6.	Šalovci	532,40	1.137,34	6.	Šalovci	532,40	1.137,34
7.	Miklavž na Dravskem polju	504,34	431,54	7.	Koper	200,51	1.059,08
8.	Šoštanj	473,01	461,33	8.	Vransko	168,79	1.021,80
9..	Ljubljana	457,03	772,79	9..	Litija	9.12	1.005,29
10.	Komenda	443,39	1.448,23	10.	Krško	170.34	891,85

Vir: Lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2008, in 2012a.

4.8 PRIMERJAVA ZADOLŽENOSTI SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE Z DRUGIMI EVROPSKIMI LOKALNIMI SAMOUPRAVAMI

Kot je razvidno iz Tabele 4.7 je slovenska lokalna samouprava **bistveno manj zadolžena** od večine lokalnih samouprav v Evropi. Zadolženost slovenske lokalne samouprave je leta 2008 znašala 15.9 % vseh njenih prihodkov v istem letu, leta 2009 22.4 %, leta 2010 pa 25.4 %. Najbolj zadolžene so lokalne samouprave v **Španiji**, kjer dolg znaša več kot 220 % njihovih prihodkov, sledijo pa ji lokalne oblasti v Nemčiji s 187.4 % ter v Turčiji s 127 %. Med 16-mi državami Evropske unije zajetimi v pregledu je dolg lokalnih oblasti manjši kot v Sloveniji le v Bolgariji, kjer znaša v razmerju do prihodkov le 6.5 %, s čimer je skupno nižji le še v Moldaviji, kjer znaša 4 %. Pri tem je sicer potrebno upoštevati **različnost** lokalnih samouprav v Evropi, tako glede same organiziranosti, kjer v večini držav za razliko od Slovenije prevladuje več nivojska lokalna samouprava, kot tudi v samem vsebinskem smislu glede nalog, ki jih morajo opravljati lokalne skupnosti ter glede sredstev, ki jih imajo na voljo. Tovrstne razlike otežujejo primerjave, kar še posebej velja za primerjave glede zadolženosti lokalne samouprave glede na BDP.

Tabela 4.8: zadolženost lokalnih samouprav glede na njihove prihodke v letih 2008, 2009, 2010

Država	2008	2009	2010
Španija	169.7	182.5	prek 220
Nemčija	153.0	171.7	187.4
Turčija	120.8	126.0	127.0
Irska	100.0	114.0	n.p
Švedska	46.3	50.5	45.8
Latvija	39.7	57.0	62.0
Estonija	37.7	45.9	44.8
Madžarska	32.2	36.6	43.3
Hrvaška	29.1	32.2	30.2
Danska	29.3	29.3	n.p
Slovaška	26.7	31.8	38.4
Češka Republika	24.5	26.2	24.7
Finska	22.4	23.8	23.2
Romunija	21.8	26.0	27.1
Poljska	20.3	26.0	33.8
Slovenija	15.9	22.4	25.4
Moldavija	6.4	5.0	4.0
Rusija	6.1	7.6	8.0
Bolgarija	2.7	6.2	6.5
Srbija	0.0	0.0	30.6

Vir: Svet Evrope 2011, 53.

V tej statistiki je sicer položaj Slovenije še bolj ugoden, saj je zadolženost na lokalni ravni leta 2010 znašala le **1.7 %** BDP-ja, kar je bistveno manj kot je bilo povprečje v EU (**5.8 %**) ter v evrskem območju (6.1 %). Največji dolg glede na BDP je sicer bil na **Norveškem**, kjer je znašal 12.6 %, sledili pa sta ji Nizozemska s 8.4 % ter Franciji in Italija s 8.3 %. Manj kot 1 % dolga glede na BDP je na drugi strani bil zabeležen na Hrvaškem, Grčiji ter tudi v Turčiji, kljub veliki zadolženosti njene lokalne samouprave glede na njene prihodke. V primerjalni analizi, ki torej nakazuje relativno dobro stanje Slovenije, je nekoliko skrb vzbujajoče le dejstvo, da je Slovenija v odboju med leti 2008 in 2010 doživela drugi največji porast dolga glede na BDP, ki je znašal kar 89 %. Višji porast dolgov so zabeležili le še v Bolgariji, kjer je znašal 100 %.

Tabela 4.9: Dolg lokalnih oblasti glede na BDP

Država	2007	2008	2009	2010	Zvišanje dolga v %
Norveška	9.6	9.8	11.7	12.6	29
Nizozemska	7.1	7.3	8.0	8.4	15
Francija	7.2	7.5	8.2	8.3	11
Italija	8.0	8.1	8.6	8.3	2
Danska	6.3	6.6	7.3	7.2	9
Finska	5.3	5.4	6.6	6.6	22
Latvija	3.3	4.1	5.8	6.4	56
Evro območje (16 držav)	5.5	5.6	6.1	6.1	9
EU (27 držav)	5.1	5.1	5.7	5.8	14
Švedska	5.6	5.5	5.5	5.6	2
Portugalska	4.2	4.5	5.1	5.2	16
Nemčija	4.9	4.8	5.2	5.2	8
Belgija	5.0	4.8	4.8	5.1	6
Velika Britanija	4.6	4.7	4.8	4.9	4
Madžarska	3.1	3.9	4.1	4.6	18
Poljska	2.2	2.3	3.0	3.9	70
Estonija	2.7	3.2	4.0	3.7	16
Irska	2.5	3.0	3.6	3.6	20
Španija	2.8	2.9	3.3	3.3	14
Avstrija	1.9	1.9	2.3	2.8	47
Slovaška	1.8	1.9	2.4	2.7	42
Češka Republika	2.5	2.5	2.7	2.6	4
Romunija	1.7	1.9	2.3	2.4	26
Luksemburg	2.2	2.2	2.3	2.3	5
Ciper	2.0	1.9	2.0	2.0	5
Slovenija	0.7	0.9	1.5	1.7	89
Litva	1.0	1.2	1.6	1.6	33
Bolgarija	0.6	0.6	1.0	1.2	100
Grčija	0.8	0.8		0.9	13
Irska	4.8	7.6			
Hrvaška	0.5	0.6	0.6		
Turčija	0.4	0.6	0.8		

Vir: Svet Evrope 2011, 54.

5 SKLEP

Področja financ, financiranja, zadolževanja ipd. vedno znova ustvarjajo različna mnenja, porajajo polemike in proizvajajo različne ocene in poglede. Nič drugače ni s financiranjem slovenske lokalne samouprave in s področjem njenega zadolževanja, kot enega izmed treh virov financiranja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. To dokazuje že dejstvo, da je področje financiranja občin in njihovega zadolževanja, od ponovne uvedbe lokalne samouprave leta 1994 do danes, doživelo že vrsto zakonskih sprememb, ki so na področju zadolževanja šle predvsem v smeri, po eni strani vse večje liberalizacije glede višine dovoljenega zadolževanja, po drugi strani pa v večjo določenost pravil zadolževanja ter samih postopkov zadolžitve.

Pri vprašanju prezadolženosti občin so se v medijskih poročanjih pogosto omenjale predvsem težave malih občin, a je analiza pokazala, da so skupno najbolj zadolžene največje, mestne občine, ki pa jim sledijo t. i. mikro občine oz. občine z manj kot 2.000 prebivalci, ki so sicer najbolj neposredno zadolžene, brez upoštevanja obremenitev javnega sektorja na ravni občin. Zanje je značilna predvsem velika razlika glede zadolženosti. Velik del tovrstnih občin se nagiba k ekstremom – ali k relativno veliki zadolženosti ali pa so praktično brez zadolžitve. To gre pripisati dejstvu, da so bile že ob nastanku nekatere majhne občine brez osnovne infrastrukture ter da vsak večji infrastrukturni projekt, ki je financiran z zadolževanjem pomeni zaradi majhnega števila prebivalcev izrazito veliko obremenitev za občinski proračun, po drugi strani pa majhno število prebivalcev proizvaja manj različnih potreb kot večje, zato zmorejo nekatere izmed tudi izrazito majhnih občin skrbeti za razvoj občine tudi brez sredstev pridobljenih z zadolževanjem. Še bolj od mikro občin, so kot rečeno skupno z dolgom javnega sektorja na ravni občin zadolžene mestne občine. Takšno stanje gre pripisati dejstvu, da pri velikih občinah obstaja večja verjetnost pojava zahtev za financiranje različnih javnih projektov in s tem do večjega dolga (Ashworth in drugi 2005, 402). Za mestne občine je značilna zlasti bistveno večja zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin, ki pa so v mestnih občinah tudi bistveno bolj razvejane kot v manjših občinah. Prav tako gre večjo zadolženost mestnih občin pripisati dejstvu, da jim že zakon dodeljuje nekatere dodatne naloge¹⁷, prav tako pa se kot neformalna regijska središča ne morejo izogniti različnim večjim investicijam, ki zahtevajo tudi dodatna finančna sredstva. Hipoteze, da so »občine z manjšim

¹⁷ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS–UPB2), 22. člen

številom prebivalce bolj zadolžene, kot občine z več prebivalci» tako ne moremo potrditi¹⁸ tudi zaradi dejstva, da so občine z med 2.000 in 5.000 prebivalci, ki se jih prav tako uvršča med majhne občine, najmanj zadolžene med vsemi občinami. Nizka zadolženost je še zlasti značilna za občine z med 3.500 in 5.000 prebivalci. Glede na analizo bi tako lahko dejali, da je idealna velikost občin z vidika nizke zadolženosti med 3.500 in 15.000 prebivalci, medtem ko velikost občine sicer vpliva na zadolženost, a ne v smislu naraščanja v smeri manjšega števila prebivalcev, temveč v smislu statistično največje zadolženosti občin na obeh skrajnih spektrih - torej izrazito majhnih (ne pa tudi večjih v kategoriji majhnih občin) ter največjih občin.

Drugo hipotezo, ki pravi, da je »*zadolženost večine občin v Republiki Sloveniji pod zakonsko omejitvijo*« lahko potrdimo, saj je analiza pokazala, da se velika večina občin giblje pod zakonskim limitom, določenim s spremembo Zakona o financiranju občin leta 2008. Zaradi hitrega naraščanja dolga lokalnih oblasti se kljub temu več občin bliža predpisani meji, nekaj občin pa jo je že celo preseglo, s čimer se precej ogroža možnost nadaljnjega razvoja občine, saj 8 ali več odstotne obveznosti napram prihodkom občine, brez dvoma močno omejuje manevrski prostor glede prihodnjih investicij. Kljub temu je iz analize gibanja dolga nekaterih občin v obdobju med leti 2007 in 2011 razvidno, da lahko ob pravilnem in načrtnem upravljanju z dolgom tudi na videz relativno velik dolg občine v relativno kratkem času sanirajo.

Pri limitu zadolževanja Slovenija sicer v ničemer posebej ne izstopa v primerjavi z drugimi evropskimi državami, ki ga nekatere pripisujejo pri višjih, druge pa pri nižjih stopnjah. Za večino evropskih držav je značilno, da dovoljujejo zadolževanje zgolj za financiranje investicij in s tem sledijo zlatemu pravilu, pri čemer so pri regulaciji v precej državah še restriktivnejši od Slovenije. Podobno kot v Sloveniji v večini držav zahtevajo tudi odobritev zadolževanja s strani pristojnega ministrstva ali kakšnega drugega organa centralne ali višje regionalne oblasti. Kljub relativno podobni zakonodaji pa so slovenske lokalne oblasti med najmanj zadolženimi v Evropi, tako glede na prihodke kot glede na BDP. Tovrstne primerjave so sicer problematične zaradi različnih ureditev lokalnih samouprav, a ostaja dejstvo, da so slovenske občine primerjalno gledano precej nizko zadolžene, a s hitrim trendom naraščanja, ki je eden izmed najhitrejših v Evropi. Tretjo hipotezo, ki pravi, da je »*normativna ureditev*

¹⁸ Neobstoj korelacije med številom prebivalcev in dolgom na prebivalca potrjuje tudi izračun Pearsonov korelacijski koeficient, saj znaša -0.0048.

področja zadolževanja lokalnih oblasti ter višina zadolženosti lokalnih oblasti v Sloveniji primerljiva s stanjem v drugih evropskih državah lahko potrdimo le v prvem delu.

Zadolževanje občin v Sloveniji kljub temu pestijo nekatere težave. Prva izmed njih je že omenjeno silovito naraščanje dolga, ki pa glede na zadnje podatke vendarle pojenja, bržčas tudi kot posledica slabih razmer na finančnih trgih. Prav tako se še vedno dogaja tudi prikrito zadolževanje občin, četudi so ga s spremembami zakonodaje poskušali preprečiti. Tako se nekatere občine poslužujejo ustanavljanja gospodarskih družb, ki se zadolžujejo namesto njih, ali pa se zadolžujejo prek javno-zasebnega partnerstva, kjer se občine zadolžijo s pomočjo izvajalcev investicij (Šoltes v Marn 2009). Potencialni problem je tudi ureditev glede omejitve zadolževanja, ki ne omejuje višine samega zadolževanja, temveč le vsakoletne obveznosti iz naslova odplačevanja kreditov in drugih obremenitev, nastalih zaradi zadolževanja. Poleg nevarnosti prezadolžitve obstaja tudi nevarnost, da bi se lokalne oblasti osredotočale predvsem na čim daljšo ročnost kredita, namesto na to, da bi bil čim ugodnejši za občane. Težave ostajajo tudi z nadzorom, saj je ministrstvo v popolnosti odvisno od podatkov, ki jim jih posredujejo občine same, Računsko sodišče pa tudi ne more nadzirati zadolževanja tolikšnega števila občin. Težave so tudi s prezadolženostjo nekaterih občin, vendar pa gre za posamične primere in ne sistemski problem. Na Ministrstvu za finance med prezadolžene uvrščajo občine Gornji Petrovci, Šalovci in Štore, kjer se problemi s prezadolženostjo vlečejo že vrsto let, pri čemer se sanacije po oceni ministrstva ustrezno lotevajo le v občini Štore, medtem ko v Gornjih Petrovcih in Šalovcih še niso sprejeli ustreznih ukrepov, ki bi jih rešili težav z njihovim dolgom, zaradi katerih imajo težave s plačevanjem obveznosti zaradi blokad njunih računov. Dodatno sta se omenjenim občinam med problematičnimi leta 2011 pridružili še občini Solčava in Komenda. Prva je že v preteklih letih za izvedbo investicij najela kratkoročni kredit, ki ga je nato še povečala in ga ni uspela odplačati, Občina Komenda pa je v letu 2011 prvič uradno evidentirala posojilo, ki ga je najela pri pravni osebi zasebnega prava brez soglasja ministrstva in s tem posojilom občutno preseгла zakonsko določen obseg zadolževanja (Ministrstvo za finance 2012a).

Zaradi tovrstnih, medijsko razvpih primerov neodgovornega zadolževanja se neupravičeno ustvarja vtis o veliki zadolženosti slovenskih občin in vzdušje, ki problematizira vsakršno nadaljnje zadolževanje lokalnih skupnosti. Dejstvo je, da občine morajo imeti možnost zunanjega financiranja, saj je to eden izmed pomembnih elementov njihove finančne avtonomnosti. Pri tem je seveda treba biti pazljiv in ustvariti takšen normativni okvir, ki bi

minimaliziral negativne posledice zadolževanja. Tako bi v prvi vrsti morali še dodatno okrepiti nadzor nad zadolževanjem občin, ki se sicer delno povečuje z vzpostavitvijo nove aplikacije, a še naprej ostaja nevarnost pošiljanja nepopolnih podatkov s strani občin, zlasti glede zadolžitev javnega sektorja na ravni občine. Moralo bi se tudi preprečevati prikrito zadolževanje občin, ki bi se znalo v prihodnje ponovno še dodatno okrepiti, če se bodo zaradi hitre rasti dolgov občine začele približevati zakonskemu limitu zadolženosti. Za kršenje predpisov o zadolževanju bi se lahko uvedlo (tudi kazenske) sankcije, saj trenutno zakonodaja za tovrstne kršitve neposredno ne predvideva nobenih sankcij odgovornih. Tako seveda tudi ni možno odstaviti župana prezadolžene občine in ga nadomesti z začasnim upraviteljem, pri čemer bi tovrstna rešitev verjetno vendarle preveč posegla v avtonomnost in demokratični ustroj lokalne samouprave. V občinah bi veljalo razmisliti tudi o financiranju investicijskih projektov, ne zgolj z najemanjem dolgoročnih kreditov, temveč z investicijskimi obveznicami, ki so postale v zadnjih letih povsem zanemarljiv vir financiranja, čeprav so v določenih okoliščinah lahko bolj primeren in ugoden vir financiranja kot krediti. Zadolževanje za izvajanje investicijskih projektov bi sicer lahko zmanjšali tudi z večjo uporabo javno-zasebnega partnerstva ter z uspešnejšim črpanjem evropskih sredstev. Občine se sicer glede prihodnosti zadolževanja predvsem bojijo posledic sprejetja fiskalnega pravila, ki tudi od občin zahteva relativno uravnotežen proračun, zaradi česar se bojijo dodatnega omejevanja zadolževanja (Grimšič 2013).

Zadolževanje omogoča financiranje več ter večjih infrastrukturnih projektov, ki lahko bistveno izboljšajo kakovost življenja v lokalni skupnosti ter dajejo možnost in priložnost za uspešnejše ekonomsko in drugo delovanje lokalne skupnosti. Ob smiselni izbiri investicij, katerih financiranje z najemom dolga bo dejansko dolgoročno koristilo lokalni skupnosti, je treba tudi nujno zagotoviti financiranje dolga v skladu z zakonodajo ter ob pripravi ustrezne strategije upravljanja z dolgom upoštevati omejitve zadolževanje v smislu, da se zaradi previsokega zadolževanja ne ogroža finančna stabilnost občine v prihodnosti. V tem smislu je torej potrebno preiti ozke politične računice, ki v prvi plan postavljajo ponovno izvolitev na naslednjih lokalnih volitvah, za kar je potrebno tudi kar se da veliko zavedanje volivcev o realnih zmožnostih financiranja investicij brez ogrožanja občinskega razvoja v prihodnosti.

6 LITERATURA

1. Ashworth, John, Benny Geys in Bruno Heyndels. 2005. Government weakness and local public debt development in flemish municipalities. *International Tax and Public Finance* 12: 395–422.
2. Brezovnik, Boštjan, Božo Grafenauer, Žan Oplotnik in Milan Železnik. 2005. *Pristojnosti slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
3. Brezovnik, Boštjan. 2008. Decentralizacija v teoriji in praksi. *Lex localis – revija za lokalno samoupravo* 6 (1): 87–103.
4. Brezovšek, Marjan. 2008. Velikost in naloge občin v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. --- 2009. Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija III: Ob ponovni uvedbi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 7–25. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: fakulteta za družbene vede.
7. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Dafflon, Bernard. 2010. *Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline*. Dostopno prek: <http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf> (25. maj 2013).
9. Grimšič Borko, Marica. 2013. *Rešitve bodo dali v izvedbeni zakon*. Dostopno prek: <http://www.zurnal24.si/resitve-bodo-dali-v-izvedbeni-zakon-clanek-194699> (4. avgust 2013).

10. *Evropska listina o lokalni samoupravi*. 1996. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/ (27. april 2013).
11. Inštitut za primerjalno pravo. 2003. *Financiranje in delovanje občin in pokrajin ter vzpostavitev modela finančne izravnave med občinami, oziroma med občinami in pokrajinami*. Dostopno prek: <http://www.arhiv.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/loksam05/finance/financiranje-pokrajin-studijapf-2003.zip> (5. maj 2013).
12. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije.
13. --- 2001. Lokalni organi. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 47–60. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
14. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
15. Haček, Miro. 2012. Slovenija, država majhnih in šibkih občin? V *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 65–82. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
16. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Hovgard, Gestur, Gretar Thor Eythorsson in Katarina Felmman. 2004. *Future challenges to small municipalities*. Dostopno prek: http://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2004/Future_challenges_2004_lok.pdf (26. maj 2013).
18. Kaučič, Igor in Franc Grad. 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
19. Marn, Urša. 2009. Čas za uvedbo kazenskega pregona. *Mladina*, 23 (12. maj).

20. Martell R., Christine in George M. Guess. 2006. Development of Local Government Debt Financing Markets: Application of a Market-Based Framework. *Public Budgeting & Finance* 26 (1): 88–119.
21. Mičković, Slaven in Kristina Šteblaj. 2002. Zadolženost občin in občinska poročstva. V *Zbornik referatov: IV seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak in Helena Kamnar, 137–149. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
22. Milunovič, Vilma. 2001. Premoženje in učinkovito financiranje občin. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 82–97. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
23. --- 2005. Problematika financiranja občin. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 105–129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. --- 2009. Pregled financiranja občin v zadnjem desetletju. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne ureditve lokalne samouprave v RS*, ur. Miro Haček, 174–195. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. --- 2012. Sistem financiranja subnacionalnih ravni oblasti. V *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 105–130. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
26. Ministrstvo za finance. 2006. *Predlog zakona o financiranju občin*. Dostopno prek: www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/cns/doc/0609300719249_90v12.doc (11. junij 2013).
27. --- 2009. Stanje zadolženosti občin v letu 2007 in 2008. Ljubljana: Interno gradivo.
28. --- 2010. *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2009*. 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_2009/ (11. maj 2013).

29. --- 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_leto_2010/ (11. maj 2013).
30. --- 2012a. *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_leto_2011/ (11. maj 2013).
31. --- 2012b. *Zakonsko določena meja občin na osnovi zadolženosti*. Ljubljana: Interno gradivo.
32. --- 2012c. *Bilten javnih financ*. Dostopno prek: www.mf.gov.si/fileadmin/mf.../Bilten_javnih_financ/December_2012.pdf (5. junij 2013).
33. --- 2013. *Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/izracuni_primerne_porabe_obcin_in_zneskov_financne_izravnave/ (11. junij 2013).
34. Nalas. 2011. *Smernice in nedavne spremembe na področju zadolževanja občin v državah jugovzhodne Evrope*. Dostopno prek: http://www.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/Barbara/SoS_ZadolzevanjeObcine_Small.pdf (25. april 2013).
35. *Pravilnik o postopkih zadolževanja občin*. Ur. l. RS 52/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_PRAV7759.html (11. junij 2013).
36. *Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin*. Ur. l. RS 3/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=111590> (11. junij 2013).
37. Računsko sodišče. 2009. *Revizijsko poročilo: zadolževanje občin*. Dostopno prek: [http://www.rsr.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K473F6BF18EFD3B9BC12575CF003B37FD/\\$file/Zadolzevanje_obcin.pdf](http://www.rsr.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K473F6BF18EFD3B9BC12575CF003B37FD/$file/Zadolzevanje_obcin.pdf) (4. april 2013).

38. Statistični urad Republike Slovenije. 2012. *Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno*. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2 (5. april 2013).
39. Šušteršič, Janez in Uroš Pinterič. 2009. *Institucionalna ujetost države*. Ljubljana: Vega.
40. 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://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899> (4 junij 2013).
41. --- 2011. *Local government in critical times*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf (7 junij 2013).
42. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
43. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. --- 2001. Načelo subsidiarnosti. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 33–47. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
45. --- 2004. *Lokalna samouprav: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
46. --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
47. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
48. --- 2011. *Slovenska lokalna samouprava je v krizi*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/si/raziskave/slovenska-lokalna-samouprava-je-v-krizi-2013-01-24/> (6. junij 2013).

49. *Zakon o javnih financah* (ZJF-UPB4). Ur. l. RS 11/2011. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO6163.html (25. marec 2013).

50. *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS). Ur. l. RS 72/1993. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO307.html (25. marec 2013).

51. *Zakon o financiranju občin* (ZFO). Ur. l. RS 80/1994. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO385.html (25. marec 2013).

52. *Zakon o financiranju občin* (ZFO-1). Ur. l. RS 123/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO4615.html (25. marec 2013).

PRILOGA A: STATISTIKA ZADOLŽENOSTI OBČIN

Tabela A.1: statistika zadolženosti občin leta 2011.

Občina	Število prebivalcev	Zadolženost občin, 2011 (v evrih)	Zadolženost občin na prebivalca 2011 (v evrih)	Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja 2011 (v evrih)	Dolg pravnih oseb javnega sektorja na prebivalca (v evrih)	Skupni dolg občin in oseb javnega sektorja 2011 (v evrih)	Skupni dolg na prebivalca (v evrih)
AJDOVŠČINA	18938	2.675.592	141.28	265.679	14.02	2.941.271	155.31
APAČE	3620	772.353	213.36	60.744	16.78	833.096	230.14
BELTINCI	8323	1.812.500	217.77	0	0	1.812.500	217.77
BENEDIKT	2441	1.494.263	612.15	0	0	1.494.263	612.15
BISTRICA OB SOTLI	1431	196.067	137.01	0	0	196.066	137.01
BLLED	8141	370.360	45.49	450.000.	55.28	820.359	100.77
BLOKE	1580	2.712	1.72	0	0	2.712	1.72
BOHINJ	5223	1.055.100	202.01	0	0	1.055.100	202.01
BOROVNICA	3995	0	0	3.420	0.86	3.420	0.86
BOVEC	3213	722.791	224.96	142.325	44.3	865.116	269.26
BRASLOVČE	5352	1.225.863	229.05	0	0	1.225.863	229.05
BRDA	5747	1.334.082	232.14	0	0	1.334.082	232.14
BREZOVICA	11246	1.708.338	151.91	689.622	61.32	2.397.960	213.23
BREŽICE	24354	5.657.173	232.29	0	0	5.657.173	232.29
CANKOVA	1899	54.458	28.68	0	0	54.458	28.68
CELJE (MO)	48556	20.515.740	422.52	12.919.933	266.08	33.435.673	688.6
CERKLJE	7122	0	0	0	0	0	0
CERKNICA	11310	3.642.987	322.1	0	0	3.642.987	322.1
CERKNO	4784	837.866	175.14	15.202	3.18	853.068	178.32
CERKVENJAK	2005	260.619	129.98	0	0	260.618	129.98
CIRKULANE	2294	377.594	164.6	0	0	377.594	164.6
ČRENŠOVCI	4148	0	0	0	0	0	0
ČRNA NA KOROŠKEM	3541	2.183.776	616.71	0	0	2.183.776	616.71
ČRNOMELJ	14750	2.500.039	169.49	185.796	12.6	2.685.835	182.09
DESTRNIK	2647	521.167	196.89	0	0	521.166	196.89
DIVAČA	3889	2.100.000	539.98	0	0	2.100.000	539.98
DOBJE	973	0	0	0	0	0	0
DOBREPOLJE	3927	0	0	0	0	0	0
DOBRNA	2187	1.422.568	650.47	0	0	1.422.568	650.47
DOBROVA-POLHOV GRADEC	7402	2.299.072	310.6	0	0	2.299.072	310.6

DOBROVNIK	1344	1.124.728	836.85	0	0	1.124.728	836.85
DOL PRI LJUBLJANI	5516	530.125	96.11	0	0	530.124	96.11
DOLENJSKE TOPLICE	3396	1.902.929	560.34	0	0	1.902.929	560.34
DOMŽALE	34195	2.537.961	74.22	0	0	2.537.961	74.22
DORNAVA	2953	1.195.473	404.83	0	0	1.195.473	404.83
DRAVOGRAD	9046	661.667	73.14	37.565	4.15	699.231	77.3
DUPLEK	6704	2.546.639	379.87	0	0	2.546.639	379.87
GORENJA VAS- POLJANE	7279	404.774	55.61	0	0	404.773	55.61
GORIŠNICA	4032	0	0	0	0	0	0
GORJE	2911	52.315	17.97	0	0	52.315	17.97
GORNJA RADGONA	8632	2.881.070	333.77	143.621	16.64	3.024.691	350.4
GORNJI GRAD	2658	1.087.500	409.14	29.919	11.26	1.117.419	420.4
GORNJI PETROVCI	2168	2.209.392	1019.09	820.647	378.53	3.030.039	1397.62
GRAD	2246	1.757.125	782.34	0	0	1.757.125	782.34
GROSUPLJE	19333	4.261.423	220.42	0	0	4.261.423	220.42
HAJDINA	3735	1.642.874	439.86	0	0	1.642.874	439.86
HOČE-SLIVNICA	10900	3.928.571	360.42	0	0	3.928.571	360.42
HODOŠ	320	74.632	233.23	0	0	74.632	233.23
HORJUL	2873	0	0	0	0	0	0
HRASTNIK	9959	1.203.715	120.87	153.236	15.39	1.356.951	136.25
HRPELJE-KOZINA	4256	1.026.028	241.08	0	0	1.026.028	241.08
IDRIJA	11968	1.932.742	161.49	39.997	3.34	1.972.739	164.83
IG	6847	548.810	80.15	0	0	548.809	80.15
ILIRSKA BISTRICA	13939	3.650.145	261.87	137.725	9.88	3.787.870	271.75
IVANČNA GORIC	15624	6.779	0.43	0	0	6.778	0.43
IZOLA	15906	8.975.119	564.26	1.196.258	75.21	10.171.377	639.47
JESENICE	21566	2.304.595	106.86	1.081.589	50.15	3.386.184	157.01
JEZERSKO	660	0	0	0	0	0	0
JURŠINCI	2358	426.729	180.97	0	0	426.729	180.97
KAMNIK	29027	0	0	41.667	1.44	41.667	1.44
KANAL	5710	109.360	19.15	0	0	109.359	19.15
KIDRIČEVO	6662	2.077.924	311.91	0	0	2.077.924	311.91
KOBARID	4172	325.003	77.9	16.783	4.02	341.785	81.92
KOBILJE	629	83.456	132.68	0	0	83.455	132.68
KOČEVJE	16499	4.782.893	289.89	510.845	30.96	5.293.738	320.85
KOMEN	3547	2.370.008	668.17	12.509	3.53	2.382.517	671.7
KOMENDA	5607	8.120.247	1448.23	0	0	8.120.247	1448.23
KOPER (MO)	52811	36.750.000	695.88	19.180.982	363.2	55.930.983	1059.08
KOSTANJEVICA	2411	0	0	0	0	0	0
KOSTEL	651	845.608	1298.94	0	0	845.608	1298.94
KOZJE	3239	524.934	162.07	6.805	2.1	531.738	164.17
KRANJ (MO)	55271	17.906.667	323.98	10.225	0.18	17.916.892	324.16
KRANJSKA GORA	5316	0	0	106.683	20.07	106.683	20.07
KRIŽEVCI	3778	440.749	116.66	0	0	440.749	116.66
KRŠKO	25761	22.800.759	885.09	174.263	6.76	22.975.023	891.85

KUNGOTA	4791	437.696	91.36	9.484	1.98	447.180	93.34
KUZMA	1599	620.875	388.29	0		620.874	388.29
LAŠKO	13526	2.711.868	200.49	146.430	10.83	2.858.298	211.32
LENART	8175	6.992.539	855.36	0	0	6.992.539	855.36
LENDAVA	10979	1.484.841	135.24	21.500	1.96	1.506.341	137.2
LITIJA	14923	4.720.000	316.29	10.281.999	689	15.001.999	1005.29
LJUBLJANA (MO)	279898	130.103.214	464.82	86.200.289	307.97	216.303.503	772.79
LJUBNO	2669	0	0	0	0	0	0
LJUTOMER	11769	7.087.000	602.18	0	0	7.087.000	602.18
LOGATEC	3628	983.333	271.04	0	0	983.333	271.04
LOG-DRAGOMER	13291	0	0	2.833	0.21	2.833	0.21
LOŠKA DOLINA	3908	198.914	50.9	0	0	198.914	50.9
LOŠKI POTOK	1969	0	0	0	0	0	0
LOVRENC NA POHORJU	3121	1.258.523	403.24	0	0	1.258.523	403.24
LUČE	1541	0	0	0	0	0	0
LUKOVICA	5454	0	0	0	0	0	0
MAJŠPERK	4057	637.566	157.15	0	0	637.566	157.15
MAKOLE	2076	794.477	382.7	0	0	794.479	382.7
MARIBOR (MO)	111170	26.307.202	236.64	21.608.962	194.38	47.916.163	431.02
MARKOVCI	3979	0	0	0	0	0	0
MEDVODE	15650	3.646.826	233.02	0	0	3.646.826	233.02
MENGEŠ	7402	547.369	73.95	0	0	547.368	73.95
METLIKA	8414	1.388.437	165.02	107.643	12.79	1.496.081	177.81
MEŽICA	3660	705.298	192.7	0	0	705.297	192.7
MIKLAVŽ NA DR. POLJU	6279	2.709.660	431.54	0	0	2.709.660	431.54
MIREN- KOSTANJEVICA	4848	126.261	26.04	0	0	126.260	26.04
MIRNA PEČ	2815	558.087	198.25	0	0	558.087	198.25
MISLINJA	4686	439.233	93.73	0	0	439.233	93.73
MOKRONOG- TREBELNO	2956	1.315.760	445.12	0	0	1.315.760	445.12
MORAVČE	5093	0	0	0	0	0	0
MORAVSKE TOPLICE	5970	660.651	110.66	96.025	16.08	756.676	126.75
MOZIRJE	4068	2.399.149	589.76	0	0	2.399.149	589.76
MURSKA SOBOTA (MO)	19313	6.300.827	326.25	2.111.407	109.33	8.412.234	435.57
MUTA	3512	802.626	228.54	36.883	10.5	839.509	239.04
NAKLO	5284	491.968	93.11	0	0	491.968	93.11
NAZARJE	2601	790.653	303.98	20.081	7.72	810.734	311.7
NOVA GORICA (MO)	31992	2.532.480	79.16	1.519.210	47.49	4051690	126.65
NOVO MESTO (MO)	36245	6.679.031	184.27	7.068.099	195.01	13.747.130	379.28
ODRANCI	1684	55.909	33.2	0	0	55.909	33.2
OPLOTNICA	3969	1.710.757	431.03	0	0	1.710.757	431.03
ORMOŽ	12603	2.504.488	198.72	29.000	2.3	2.533.488	201.02

OSILNICA	399	70.328	176.26	0	0	70.327	176.26
PESNICA	7544	802.652	106.4	0	0	802.652	106.4
PIRAN	17687	8.933.333	505.08	3.681.798	208.16	12.615.131	713.24
PIVKA	5958	3.095.327	519.52	0	0	3.095.327	519.52
PODČETRTEK	3325	2.013.998	605.71	0	0	2.013.998	605.71
PODLEHNIK	1876	786.866	419.44	0	0	786.866	419.43
PODVELKA	2543	44.750	17.6	0	0	44.750	17.6
POLJČANE	4554	800.132	175.7	0	0	800.131	175.7
POLZELA	5971	1.536.905	257.39	0	0	1.536.905	257.39
POSTOJNA	15724	6.589.537	419.08	3.156.407	200.74	9.745.944	619.81
PREBOLD	5041	2.039.627	404.61	0	0	2.039.627	404.61
PREDDVOR	3545	0	0	0	0	0	0
PREVALJE	6829	868.205	127.13	0	0	868.204	127.13
PTUJ (MO)	23693	10.338.187	436.34	310.002	13.08	10.648.190	449.42
PUCONCI	6119	1.376.625	224.98	291.900	47.7	1.668.525	272.68
RAČE-FRAM	6908	0	0	0	0	0	0
RADEČE	4471	628.954	140.67	0	0	628.953	140.67
RADENCI	5252	346.832	66.04	83.916	15.98	430.747	82.02
RADLJE OB DRAVI	6295	2.254.712	358.18	0	0	2.254.712	358.18
RADOVLJICA	18932	2.645.569	139.74	331.980	17.54	2.977.549	157.28
RAVNE NA KOROŠKEM	11586	3.919.140	338.27	350.000	30.21	4.269.140	368.47
RAZKRIŽJE	1356	390.341	287.86	0	0	390.340	287.86
REČICA OB SAVINJI	2295	347.224	151.3	0	0	347.224	151.3
RENČE-VOGRSKO	4285	390.000	91.02	0	0	390.000	91.02
RIBNICA	9363	1.583.998	169.18	0	0	1.583.998	169.17
RIBNICA NA POHORJU	1219	608.790	499.42	0	0	608.790	499.42
ROGAŠKA SLATINA	11031	1.100.159	99.73	0	0	1.100.159	99.73
ROGAŠOVCI	3219	0	0	0	0	0	0
ROGATEC	3135	1.599.616	510.24	0	0	1.599.616	510.24
RUŠE	7284	3.206.940	440.27	0	0	3.206.940	440.27
SELNICA OB DRAVI	4537	163.333	36	0	0	163.333	36
SEMIČ	3849	503.159	130.72	0	0	503.159	130.72
SEVNICA	17560	5.890.035	335.42	71.431	4.07	5.961.466	339.49
SEŽANA	12959	5.454.170	420.88	112.253	8.66	5.566.423	429.54
SLOVENJ GRADEC (MO)	16893	5.284.491	312.82	362.49	21.46	5.646.981	334.28
SLOVENSKA BISTRICA	25043	14.590.250	582.61	43.748	1.75	14.633.998	584.35
SLOVENSKE KONJICE	14468	3.415.231	236.05	0		3.415.231	236.05
SODRAŽICA	2164	934.847	432	0	0	934.847	432
SOLČAVA	518	976.057	1884.28	0	0	976.056	1884.28
SREDIŠČE OB DRAVI	2133	904.017	423.82	0	0	904.017	423.82
STARŠE	4178	11.735	2.81	0	0	11.734	2.81

STRAŽA	3842	0	0	0	0	0	0
SV. ANDRAŽ V SL. GORICAH	2335	537.906	230.37	0	0	537.906	230.37
SV. JURIJ V SL.GORICAH	2102	1.021.455	485.94	0	0	1.021.455	485.94
SV. TROJICA	1195	2.092.050	1750.67	0	0	2.092.050	1750.67
SVETA ANA	2893	811.786	280.6	0	0	811.786	280.6
SVETI JURIJ OB ŠČAVNICI	2103	0	0	46.579	22.15	46.579	22.15
SVETI TOMAŽ	2113	528.288	250.02	0	0	528.288	250.02
ŠALOVCI	1555	1.468.563	944.41	300.000	192.93	1.768.563	1137.34
ŠEMPETER- VRTOJBA	6360	1.116.841	175.6	0	0	1.116.841	175.6
ŠENČUR	8433	0	0	0	0	0	0
ŠENTILJ	8376	3.625.738	432.87	2.949	0.35	3.628.687	433.22
ŠENTJERNEJ	6863	5.501.945	801.68	0	0	5.501.945	801.68
ŠENTJUR	18889	4.874.378	258.05	120.000	6.35	4.994.378	264.41
ŠENTRUPERT	2827	792.879	280.47	0	0	792.879	280.47
ŠKOCJAN	3205	252.903	78.91	0	0	252903.1	78.91
ŠKOFJA LOKA	22778	12.302.009	540.08	27.568	1.21	12.329.576	541.29
ŠKOFLJICA	9280	1.600.000	172.41	429.864	46.32	2.029.864	218.74
ŠMARJE PRI JELŠAH	10214	3.803.864	372.42	0	0	3.803.864	372.42
ŠMARJEŠKE TOPLICE	3164	282.992	89.44	0	0	282.992	89.44
ŠMARTNO OB PAKI	3167	248.086	78.33	65.980	20.83	314.066	99.17
ŠMARTNO PRI LITIJI	5472	3.002.667	548.73	0	0	3.002.667	548.73
ŠOŠTANJ	8744	3.893.408	445.27	140.504	16.07	4.033.911	461.33
ŠTORE	4261	1.257.408	295.1	0	0	1.257.408	295.1
TABOR	1601	527.530	329.5	0	0	527.529	329.5
TIŠINA	4158	832.559	200.23	0	0	832.559	200.23
TOLMIN	11626	0	0	0	0	0	0
TRBOVLJE	17134	1.829.040	106.75	1.050.403	61.31	2.879.443	168.05
TREBNJE	14624	4.243.178	290.15	264.375	18.08	4.507.553	308.23
TRNOVSKA VAS	1341	100.000	74.57	0	0	100.000	74.57
TRZIN	3841	0	0	0	0	0	0
TRŽIČ	15196	6.169.980	406.03	21.517	1.42	6.191.496	407.44
TURNIŠČE	3397	0	0	0	0	0	0
VELENJE (MO)	32834	14.213.799	432.9	1.561.557	47.56	15.775.356	480.46
VELIKA POLANA	1485	251.394	169.29	0	0	251.394	169.29
VELIKE LAŠČE	4190	744.398	177.66	0	0	744.398	177.66
VERŽEJ	1291	135.193	104.72	0	0	135.193	104.72
VIDEM	5605	2.270.552	405.09	0	0	2.270.552	405.09
VIPAVA	5520	0	0	40.923	7.41	40.923	7.41
VITANJE	2287	359.569	157.22	32.667	14.28	392.236	171.51
VODICE	4681	0	0	0	0	0	0
VOJNIK	8467	2.082.200	245.92	1.558	0.18	2.083.758	246.1

VRANSKO	2603	2.659.748	1021.8	0	0	2.659.748	1021.8
VRHNIKA	16412	0	0	12.232	0.75	12.231	0.75
VUZENICA	2711	130.252	48.05	1.578	0.58	131.830	48.63
ZAGORJE OB SAVI	17013	2.154.927	126.66	151.231	8.89	2.306.159	135.55
ZAVRČ	1638	507.393	309.76	0	0	507.393	30.976
ZREČE	6467	2.311.466	357.42	2.786	0.43	2.314.252	357.85
ŽALEC	21503	10.547.943	490.53	0	0	10.547.943	490.53
ŽELEZNIKI	6781	2.391.770	352.72	0	0	2.391.770	352.72
ŽETALE	1334	978.609	733.59	0	0	978.609	733.59
ŽIRI	4895	351.808	71.87	0	0	351.807	71.87
ŽIROVNICA	4370	185.317	42.41	0	0	185.317	42.41
ŽUŽEMBERK	4559	291.684	63.98	0	0	291.683	63.98
SLOVENIJA	2052496	624.303.023	304.17	180.764.083	88.07	805.067.107	392.24

Vir: lastna analiza, povzeto po Ministrstvo za finance 2012a.