

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

MAGISTRSKA NALOGA

MARIJANCA VIDMAR

2020

MAGISTRSKA NALOGA

MARIJANCA VIDMAR

KOPER, 2020

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Magistrska naloga

IZBRANI DEJAVNIKI ZADOLŽEVANJA OBČIN

Marijanca Vidmar

Koper, 2020

Mentorica:izr. prof. dr. Tatjana Horvat

POVZETEK

Občine so samoupravne lokalne skupnosti, ustanovljene z namenom zagotavljanja in izboljšanja tako družbenega kot gospodarskega življenja. Finančna sredstva občin so žal omejena, zato si dodatna sredstva za izvedbo investicij med drugim zagotavljajo z zadolževanjem. Na zadolženost občin vplivajo različni dejavniki. V nalogi se omejujemo na izbrane dejavnike, ki smo jih umestili v tri področja – zakonodajnega, organizacijskega in ekonomskega. Pri zakonodajnem dejavniku skušamo ugotoviti, ali se skupna zadolženost občin s sprejetjem Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave RS (UZ148) zmanjšuje in kako to vpliva na investicije. Pri organizacijskem dejavniku skušamo na podlagi korelacijske analize ugotoviti, kako velikost občin, razdeljenih v tri razrede glede na število prebivalcev, vpliva na zadolženost, tekoče odhodke in celotne odhodke. Pri ekonomskem dejavniku pa preverjamo vpliv lastnih prihodkov občin na zadolženost.

Ključne besede: občine, financiranje, lastni prihodki, zadolženost občin, celotni odhodki.

SUMMARY

Municipalities are self-governed local governments, established for the purpose of providing and improving of social as well as economic life. However, financial resources of municipalities are limited and therefore they provide additional funds to conduct investments activities inter alia by borrowing. The indebtedness of the municipalities may be affected by a variety of factors. In this paper we confine ourselves to a selection of factors, which we categorised into three areas – legislative, organisational and economic. As regards the legislative factor we are looking into whether the total indebtedness of the municipalities decreased with the adoption of the Constitutional Act amending Article 148 of the Constitution of the Republic of Slovenia (UZ148) and how this affects the investments. Regarding the organisational factor we attempt to find out on the base of the correlation analysis how the size of the municipalities, divided into three classes according to the number of inhabitants, affects the indebtedness, current expenditures and total expenditures. In the economic factor we examine the impact of the municipalities' own revenues on their indebtedness.

Key words: municipalities, financing, own revenues, indebtedness of municipalities, total expenditures.

UDK: 352:336.27(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Opre delitev obravnavanega problema in teoretična izhodišča.	1
1.2	Namen, cilji in hipoteze raziskave	3
1.3	Predstavitev metod raziskovanja.....	5
1.4	Predpostavke in omejitve	6
2	Urejenost lokalne samouprave v Republiki Sloveniji	7
2.1	Postopek ustanovitev občin.....	7
2.1.1	Pravna podlaga	9
2.1.2	Organizacijske oblike	10
2.2	Zakonsko predpisane naloge.....	11
2.3	Financiranje občin.....	13
2.4	Zadolževanje občin	19
2.4.1	Pravne podlage in postopki zadolževanja.....	19
2.4.2	Vrste zadolževanja in namen	21
2.4.3	Izdajanje porošt ev.....	23
3	Predstavitev izbranih dejavnikov, ki vplivajo na zadolžvaje občin	24
3.1	Zakonodajni dejavnik / vpliv sprejema novega zakona	24
3.2	Organizacijski dejavnik / velikost občin	26
3.3	Ekonomski dejavnik / lastni prihodki občin	28
4	Preverjanje izbranih dejavnikov, ki vplivajo na zadolževanje občin	30
4.1	Metode obdelave podatkov	30
4.2	Predstavitev spremenljivk za analizo	30
4.3	Statistična analiza.....	31
4.4	Vpliv sprejema Ustavnega zakona o spremembi 148. člena ustave RS na višino zadolževanja občin in višino investicijskih odhodkov.....	32
4.5	Vpliv velikosti občin na zadolževanje in višino tekočih stroškov	36
4.6	Vpliv lastnih prihodkov na višino zadolženosti občin	40
5	Zaključek	46
	Literatura	49
	Pravni viri	50
	Drugi viri	51
	Priloga	53

SLIKE

Slika 1: Določanje primerne porabe občin	15
Slika 2: Razdelitev prihodkov občin v letu 2017	17
Slika 3: Sredstva EU, ki so jih načrpale vse občine skupaj (v mio.)	18
Slika 4: Viri in struktura sredstev financiranja občin po ZLS v obdobju od leta 1994 do vključno leta 2010	19
Slika 5: Prikaz strukture zadolževanja občin v letu 2017	22
Slika 6: Pregled števila občin po številu prebivalcev – stanje na dan 1. januar 2017	26
Slika 7: Prikaz finančnih virov občin	29
Slika 8: Zadolženost občin in skupna s pravnimi osebami javnega sektorja	33
Slika 9: Zadolženost občine na prebivalca	34
Slika 10: Višina zadolženosti občin v primerjavi z investicijskimi odhodki	35
Slika 11: Skupni odhodki, tekoči odhodki in zadolženost majhnih občin (2009–2017)	36
Slika 12: Skupni odhodki, tekoči odhodki in zadolženosti srednje velikih občin (2009–2017)	37
Slika 13: Skupni odhodki, tekoči odhodki in zadolženost velikih občin (2009–2017)	37
Slika 14: Prihodki občin v obdobju od leta 2009 do leta 2017	42
Slika 15: Skupni prihodki, lastni prihodki in zadolženost majhnih občin (2009–2017)	42
Slika 16: Skupni prihodki, lastni prihodki in zadolženost srednje velikih občin (2009–2017)	43
Slika 17: Skupni prihodki, lastni prihodki in zadolženost velikih občin (2009–2017)	43

PREGLEDNICE

Preglednica 1: Nastanek občin od leta 1994 dalje	9
Preglednica 2: Zadolženost občin v obdobju od leta 2009 do leta 2017	33
Preglednica 3: Zadolženost občin na prebivalca glede na velikost občine s testiranjem razlik	34
Preglednica 4: Korelacijska analiza za majhne občine	38
Preglednica 5: Korelacijska analiza za srednje velike občine	39
Preglednica 6: Korelacijska analiza za velike občine	40
Preglednica 7: Pregled prihodkov občin za obdobje od leta 2009 do leta 2017	41
Preglednica 8: Korelacijska analiza povezanosti med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki	44

KRAJŠAVE

MELLS	Evropska listina lokalne samouprave
MF	Ministrstvo za finance
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
NRP	Načrtu razvojnega programa
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UZ	Ustavni zakon
ZEN	Zakon o evidentiranju nepremičnin
ZFisP	Zakona o fiskalnem pravilu
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZJF	Zakon o javnih financah
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah
ZPUODO	Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitvi njihovih območij
ZRLI	Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ
ZUONDO	Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij

1 UVOD

Kot pravi Erna Štefe (2010, 5), smo »vsi državljani nekako vpeti v sistem javnih financ, saj po eni strani vsi, ki imamo obdavčljive dohodke in premoženje, s plačevanjem davkov in prispevkov prispevamo v državne in občinske blagajne, po drugi strani pa tudi koristimo dobrine in storitve, ki nam jih država in občine zagotavljajo s porabo pobranih davkov«. Pomen javnih financ se po njenem mnenju tako kaže na ravni države, občin, mest, krajevnih skupnosti in vasi, pa tudi pri vsakem posamezniku, saj je od višine javnih sredstev odvisno družbeno, socialno, kulturno in gospodarsko življenje.

V Republiki Sloveniji delovanje lokalne samouprave ureja Ustava RS (Ur. l. RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006). Lokalna samouprava zagotavlja decentralizirano oblast ljudstva. Služba za lokalno samoupravo (Republika Slovenija, Služba za lokalno samoupravo 2019) navaja, da so občine kot samoupravne lokalne skupnosti v okviru svojih izvirnih pristojnosti »samostojne v odločanju in pri izvrševanju, vendar pa morajo delovati v skladu s sprejeto zakonodajo«.

Naloge, ki jih opravljajo občine izhajajo iz sprejete zakonodaje. Za urejanje nalog v lokalni pristojnosti občin lahko občine sprejmejo splošne akte, odloke in s tem podrobno uredijo izvajanje le-teh. Računsko sodišče (2012, 6) ugotavlja, da je vedno več občin takšnih, ki svojih nalog ne zmorejo opravljati samostojno.

Zaradi nezadostnih finančnih sredstev si občine dodatna sredstva zagotavljajo tudi z zadolževanjem. Zadolževanje občin se je zadnja leta povečevalo, zato je bil v Sloveniji leta 2013 sprejet Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave RS (UZ148, Ur. l. RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004 in 68/2006).

V nalogi bomo ugotavljali, kako sprejem nove zakonodaje vpliva na višino zadolženosti, ali občine upoštevajo veljavno zakonodajo in zmanjšujejo svoj dolg ter ali so manjše občine bolj zadolžene in imajo višje tekoče odhodke v primerjavi z večjimi občinami glede na višino realiziranega proračuna. Opredeliti želimo tudi, ali na zadolževanje občin vplivajo lastni prihodki, in sicer tisti, na katere občine vsaj delno lahko vplivajo.

1.1 Opredelitev obravnavanega problema in teoretična izhodišča.

V Sloveniji imamo ustanovljenih 212 občin in vsaka izmed njih predstavlja temeljno lokalno skupnost, ustanovljeno z namenom izboljšanja kakovosti vsakdanjega življenja s pospeševanjem enakomernega gospodarskega in družbenega razvoja. Velik pomen pri ustanovitvi občin je imela Evropska listina lokalne samouprave (MELLS, Ur. l. RS, št. 57/1996) kot prvi multilateralni dokument. Leta 1994 je omenjeno listino podpisala tudi Slovenija in s tem vplivala na proces prenosa oblasti z države na lokalno samoupravo.

Drugo pomembno načelo MELLIS – načelo avtonomnosti občin – se lahko uresničuje le, če občine večino svojih prihodkov pridobijo iz lastnih virov in so čim manj odvisne od kakršne koli pomoči ali dotacij integralnega proračuna. Tako praviloma velja, da naj sistem financiranja občin omogoča višjo stopnjo samozadostnosti, kar pomeni, da jim ne bi bilo treba uporabljati mehanizma finančne izravnave (Oplotnik in Brezovnik 2014, 4).

Če občina s svojimi lastnimi in odstopljenimi viri, kot jih določa drugo poglavje veljavnega Zakona o financiranju občin (ZFO-1, Ur. l. RS, št. 123/2006, 57/2008, 36/2011, 14/2015 – ZUUJFO in 71/2017), ne zmore zagotoviti izračunanega obsega sredstev primerne porabe (Ppi), ZFO-1 predvideva vključitev t. i. mehanizma finančne izravnave, s katerim država iz integralnega proračuna zagotovi manjkajoča finančna sredstva. S tem je zagotovljeno uresničevanje prvega načela lokalne samouprave, ki govori o sorazmernosti virov financiranja z nalogami in pristojnostmi ter iz njih izhajajočimi stroški (Oplotnik in Brezovnik 2014, 4).

Občine si zaradi realizacije določenih projektov oziroma ciljev dodatna sredstva zagotavljajo z zadolževanjem. Tako se je že v preteklih letih pojavil problem prezadolženosti občin. Kot je večkrat omenjeno na Skupnosti občin Slovenije (Skupnost občin Slovenije 2016), je država v zadnjih letih na občine prenesla tudi nove dodatne obveznosti, ne da bi jim omogočila dodatne vire financiranja. Občine se pri dogovarjanju glede višine povprečnine sklicujejo na vedno višje stroške in nezmožnost plačevanja obveznosti. Med drugim naj bi se povečevali tudi socialni transferji.

Na zadolževanje občin lahko vplivajo različni dejavniki. Lahko je to zakonodajni, sprejetje novega zakona, ki ureja pogoje in postopke zadolževanja in lahko vpliva tudi na zmanjšanje investicij občin, lahko je organizacijski, kot je to lahko na primer velikost občin, ali lahko tudi ekonomski, kot so to lahko na primer različni prihodki občin.

V letu 2013 je bil v Sloveniji z namenom stabilizacije javnih financ sprejet Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije. S sprejetjem zakona na ustavni ravni smo se zavezali, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali da morajo prihodki presegati izdatke. Iz navedenega izhaja, da naj bi se zadolževanje občin v naslednjih letih zmanjševalo. Po mnenju avtorjev Schalteggerja in Felda (2009) so nekatere države v zadnjem času uspele uravnotežiti proračune ali celo proračunske vire, javni dolgovi manjših držav OECD pa ostajajo na visoki ravni. Na podlagi v Italiji opravljene analize avtorjev Monacelli, Pazienza in Rapallini (2016) je bilo ugotovljeno, da fiskalna pravila pomagajo nadzorovati lokalni dolg, vendar pa so privedla tudi do močnega zmanjšanja investicij.

Računsko sodišče RS (2012, 6) v revizijskem poročilu o ureditvi področja občin ugotavlja, da so občine v okviru obstoječe ureditve »sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev«. Stroškovno so občine različno uspešne. Njihova uspešnost je odvisna od velikosti občine glede na število prebivalcev.

Računsko sodišče Republike Slovenije (2012, 6) meni, da izvajanje nalog občinam omogoča prilagojen sistema financiranja občin in dodatna sredstva, pridobljena iz državnega proračuna, sicer vseh nalog občine ne bi zmogle izvajati.

Kot poudarja Vlaj (1998, 192), je treba občinam za njihovo delovanje zagotoviti finančno samostojnost, saj je samouprava zgolj formalno določena. Kot določa Zakon o financiranju občin (ZFO-1) v 6. in 7. členu, se občine financirajo iz lastnih davčnih virov, drugih lastnih virov in z zadolževanjem. Glavni vir prihodkov občin predstavljajo sredstva iz naslova dohodnine, katerih višina se določa oziroma ureja na državni ravni. Občine lahko vplivajo na oblikovanje svojih prihodkov le na nekaterih področjih, ki jih urejajo na podlagi sprejemanja občinskih odlokov, ki predstavljajo njihove »lastne prihodke«.

1.2 Namen, cilji in hipoteze raziskave

Namen magistrske naloge je prikazati problem zadolževanja občin, proučiti nekatere dejavnike, ki lahko vplivajo na višino zadolženosti občin, in sicer zakonodajni, organizacijski in ekonomski vidik.

V prvem delu magistrske naloge bomo predstavili, na kakšen način si občine v Republiki Sloveniji zagotavljajo sredstva za svoje delovanje glede na tri skupine dejavnikov, in sicer – kako je zakonsko urejen sistem financiranja in zadolževanja (izbrani zakonodajni dejavnik) ter kako deluje glede na velikost občin (izbrani organizacijski dejavnik), kaj vse sodi v njihove prejemke oziroma prihodke, odhodke oziroma izdatke in za katera področja jih namenijo oziroma porabijo glede na zakonsko predpisane naloge (izbrani ekonomski dejavnik).

V empiričnem delu naloge skušamo podati ugotovitve o tem, ali se stanje zadolženosti občin zmanjšuje zaradi sprejete zakonodaje o uravnoteženju javnih financ (Zakon o uravnoteženju javnih financ, ZUJF, Ur. l. RS, št. 40/2012, 96/2012 – ZPIZ-2, 104/2012 – ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 – odl. US, 46/2013 – ZIPRS1314-A, 56/2013 – ZŠtip-1, 63/2013 – ZOsn-I, 63/2013 – ZJAKRS-A, 99/2013 – ZUPJS-C, 99/2013 – ZSVarPre-C, 101/2013 – ZIPRS1415, 101/2013 – ZDavNepr, 107/2013 – odl. US, 85/2014, 95/2014, 24/2015 – odl. US, 90/2015, 102/2015 in 63/2016 – ZDoh-2R) in kako to vpliva na investicijske odhodke občin. Ugotoviti želimo, ali so manjše občine bolj zadolžene in imajo višje tekoče odhodke v primerjavi z večjimi občinami glede na višino realiziranega proračuna. Opredeliti želimo, ali na zadolževanje občin vplivajo lastni prihodki, in sicer tisti, na katere lahko občine vsaj delno vplivajo.

Cilji naloge so:

- pregledati obstoječe stanje na področju lokalne samouprave občin, proučiti in predstaviti veljavno zakonodajo, ki ureja področje javnih financ v Republiki Sloveniji in drugo literaturo v zvezi s financiranjem in zadolževanjem občin;

- proučiti, ali občine s sprejetjem Zakona o uravnoveženju javnih financ zmanjšujejo zadolženost (izbrani zakonodajni dejavnik). V nalogi bomo ugotovili, ali zadolženost občin raste ali pada glede na podatke preteklih let, in sicer od sprejema Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave RS (UZ148) v letu 2013, in preverili, ali to vpliva tudi na višino investicijskih odhodkov občin;
- potrditi, da so manjše občine bolj zadolžene kot večje ter da so tekoči stroški v večjih občinah nižji v primerjavi z manjšimi občinami (izbrani organizacijski dejavnik);
- preveriti, ali lastni prihodki vplivajo na zadolževanje občin (izbrani ekonomski dejavnik);
- podati ugotovitve glede vpliva izbranih dejavnikov na zadolževanje občin in na osnovi ugotovitev podati usmeritve glede zmanjševanja zadolženosti občin.

V nadaljevanju so navedene hipoteze, ki jih želimo preveriti.

Hipoteza 1: Skupna zadolženost občin v RS se je po letu 2013 zmanjševala.

Preveriti želimo, ali je imel leta 2013 sprejeti Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave RS pozitivne učinke na zadolženost občin v RS, kar pomeni, da se je dolg občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin zmanjšal. Tu gre za preverjanje zakonodajnega dejavnika.

Hipoteza 2: V RS se zmanjšujejo investicijski odhodki občin.

Analiza, ki je bila opravljena v Italiji, kaže, da fiskalna pravila pomagajo nadzorovati lokalni dolg, vendar so privedla do močnega zmanjšanja naložb (Monacelli, Pazienza in Rapallini (2016)). Preveriti želimo, ali je v letu 2013 sprejeti Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave RS vplival na višino investicijskih odhodkov. Tako bomo preverili izbrani zakonodajni dejavnik.

Hipoteza 3: Velikost občin v RS vpliva na zadolženost, višino realiziranih tekočih stroškov in višino realiziranih odhodkov.

Menimo, da imajo manjše občine višje tekoče stroške v primerjavi z večjimi. Manjše oziroma večje občine v nalogi opredeljujemo po merilu števila prebivalcev. Tako bomo preverili izbrani organizacijski dejavnik.

Hipoteza 4: Občine v RS z višjimi lastnimi prihodki imajo nižjo zadolženost.

Brezovnik in Oplotnik (2003) ugotavljata, da obstoječi način financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji sicer zagotavlja določeno vertikalno ravnovesje, vendar je primanjkljaj javnih prihodkov v lokalnih skupnostih vedno večji, predvsem v revnejših lokalnih skupnostih. Tu preverjamo izbrani ekonomski dejavnik.

1.3 Predstavitev metod raziskovanja

V magistrski nalogi bo predstavljen najprej teoretičen in nato analitičen del. V teoretičnem delu bo naloga zajemala pregled tuje in domače znanstvene literature s področja javnih financ, ki urejajo lokalno samoupravo, ter analizo in povzetek spoznanj. Analiza se bo vsebinsko nanašala na ustanovitev, delovanje in poslovanje občin, zato jo lahko opredelimo kot deskriptivno metodo.

V teoretičnem delu bomo uporabili metode analize sekundarnih virov (člankov, knjig, znanstvene literature in virov), deskripcije (opisovanje posameznih pojmov, primerjave, razlike), kompilacije (citati drugih avtorjev, povzetki in spoznanja drugih avtorjev), komparacije (primerjave dejstev in spoznanj drugih avtorjev) in sinteze spoznanj.

V drugem delu naloge gre za kvantitativno proučevanje sekundarnih podatkov, pridobljenih preko objav na spletnih straneh Ministrstva za finance ter drugih virov, ki so v povezavi z vsebino. Gre za podatke o 212 občinah v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do 2017 glede na posamezno proučevano področje. V okviru statistične obdelave sekundarnih podatkov bomo uporabili statistične metode, opisane v nadaljevanju.

Hipotezo 1, »Skupna zadolženost občin v RS se je po 2013 zmanjševala,« bomo preverili s pomočjo opisne statistike časovne vrste. Ugotoviti želimo, kakšno je gibanje zadolženosti v obdobju od leta 2009 do leta 2017 v primerjavi z letom 2013, ko je bil sprejet Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave RS.

Hipotezo 2, »V RS se zmanjšujejo investicijski odhodki občin,« bomo preverili s pomočjo opisne statistike časovne vrste.

Hipotez 3, »Velikost občin v RS vpliva na zadolženost, višino realiziranih tekočih stroškov in višino realiziranih odhodkov,« bomo preverili z uporabo korelacijske in regresijske analize, pri čemer bomo velikost občin smatrali kot neodvisno spremenljivko, ki vpliva bodisi na zadolženost, bodisi na višino realiziranih tekočih stroškov in višino realiziranih odhodkov. Tekoči odhodki predstavljajo stroške plačila dela, materiala in drugih stroškov za blago in storitve.

Hipotezo 4, »Občine v RS z višjimi lastnimi prihodki imajo nižjo zadolženost,« bomo preverili s pomočjo korelacijske analize, kjer predvidevamo negativno korelacijo med lastnimi prihodki občine in višino zadolženosti. Pri izračunu bomo uporabili podatke, objavljene na strani Ministrstva za finance, in sicer realizirane lastne prihodke in višino zadolženosti. Pod pojmom »lastni prihodki« bomo upoštevali davčne prihodke brez dohodnine in druge nedavčne prihodke, kapitalske prihodke in donacije, na katere višino lahko občine vsaj deloma vplivajo.

1.4 Predpostavke in omejitve

Predpostavke v magistrski nalogi so, da se po sprejetju Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave RS zadolženost občin zmanjšuje, da so manjše občine bolj zadolžene kot večje in da so občine z višjimi lastnimi prihodki manj zadolžene.

Na zadolževanje občin vpliva več dejavnikov, vendar se bomo v nalogi vsebinsko opredelili le na izbrane, in sicer na vpliv sprejema novega zakona, vpliv velikosti občin in višino lastnih prihodkov. Prav tako bomo pri nalogi upoštevali trenutno veljavno zakonodajo.

Pri nalogi se bomo omejili na podatke, objavljene na straneh Ministrstva za finance, in sicer od leta 2009 do leta 2017.

2 UREJENOST LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji ureja kot najvišji pravni akt Ustava Republike Slovenije (URS; Ur. l. RS, št. 33/91-I). Ureditev občin, kot temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti, pa ureja Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, Ur. l. RS, št. 94/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012 – ZUJF, 14/2015 – ZUUJFO, 11/2018 – ZSPDSLS-1 in 30/2018). Lokalna samouprava predstavlja pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da samostojno urejajo in opravljajo lokalne zadeve v svoji pristojnosti.

V poglavju, ki sledi, bomo predstavili postopek ustanovitve občin, zakonsko predpisane naloge ter financiranje in zadolževanje občin. Pri postopku ustanovitve občin se bomo dotaknili področja pravnih podlag, ki le-to urejajo in organizacijskih oblik. Pri zadolževanju bomo prav tako pojasnili pravne podlage in vrste zadolževanja.

2.1 Postopek ustanovitev občin

Kot je omenjeno v revizorskem poročilu na temo ureditev področja občin (Računsko sodišče Republike Slovenije 2012, 17), je poglavitno določilo, kdo lahko s postopkom ustanovitve nove občine prične, kar določajo oziroma so določali že sprejeti zakoni v preteklosti. Največ občin je bilo ustanovljenih leta 1994. Ustanovitev občin je predlagal državni zbor, in sicer na podlagi sprejetega Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI, Ur. l. RS, št. 15/1994, 26/2007 – uradno prečiščeno besedilo in 6/2018 – odl. US). S prenehanjem veljavnosti Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi ter s sprejetjem Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitvi njihovih območij (ZPUODO, Ur. l. RS, št. 44/96 in 72/05 – ZLS-M) v letu 1996, so ustanovitev občin predlagali vlada, poslanci državnega zbora, občinski svet, delovno telo državnega zbora in pet tisoč volivcev, kot določa 88. člen Ustave RS.

Kasneje, s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R, Ur. l. RS, št. 51/2010), izgubijo pravico občinski sveti; ustanovitev tako predlagajo le poslanci državnega zbora, vlada ali pet tisoč volivcev.

Na podlagi navedenega se je pravica do vložitve predloga o ustanovitvi nove občine skozi leta omejila na navedene predlagatelje, določeni zakonski postopki pa ohranili.

Pri ustanovitvi občin so bili potrebni določeni postopki v skladu s 1. členom ZPUODO, ki so si sledili, in sicer:

- »predhoden postopek z referendumom,
- zakonodajni postopek in
- postopek konstituiranja novoustanovljenih občin«.

Postopek ustanovitve občine se prične, ko predlagatelji, ki jih določa 88. člen Ustave RS, vložijo predlog državnemu zboru. V primeru, ko so izpolnjeni vsi pogoji potrebni za

ustanovitev občine, državni zbor sprejme Odlok o razpisu referendumu in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občine oziroma spremembo območja občine (Ur. l. RS, št. 113/2005, 121/2005 – popr., 9/2006 – odl. US in 13/2006). Na podlagi referendumu se ugotovi volja prebivalcev, vendar pa to še ne pomeni dokončne oziroma obvezujoče odločitve.

Kot je navedeno v Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi, lahko državni zbor razpiše posvetovalni referendum, izid pa ne vpliva na končno odločitev, sprejeto v skladu z Ustavo RS in zakonskimi določili, kar se preveri v zakonodajnem postopku. Izid referendumu se objavi v Uradnem listu RS in nato vlada pošlje državnemu zboru v obravnavo predlog zakona, kjer se določi ali se postopek nadaljuje ali pa tudi ne.

V zadnji fazi oblikovanja oziroma ustanovitve občine se izvolijo organi občine in sprejmejo vsi akti, ki so potrebni za nemoteno delovanje občine, in sicer odloki, pravilniki, sklepi, da lahko občina samostojno opravlja zadeve, izvršuje naloge oziroma pristojnosti, ki jih določa 2. člen Zakona o lokalni samoupravi. Nova občina prične opravljati svoje naloge skladno s postopki navedenimi v 15.b členu ZLS, in sicer s pričetkom proračunskega leta, ki sledi letu, v katerem so bile opravljene volitve.

Občine obstajajo na našem ozemlju že mnogo let, bodisi majhne ali velike, ustanovljene na podlagi različnih mejnih ureditev in zakonskih podlag, ki so urejala njihovo ozemlje in področje delovanja.

Na podlagi navedb Statističnega urada Republike Slovenije (SURs 2017) so pred letom 1994 občine obstajale tri desetletja, in sicer z manjšimi spremembami. Z letom 1955 so se pričele obširne spremembe in se delno zaključile v letu 1964. V tem času so se iz majhnih izoblikovale večje občine, ki so se imenovalle komune. Od države so prevzele vrsto nalog in plansko vodenje gospodarstva. Bile so del države in hkrati samoupravne lokalne skupnosti. V šestdesetih letih se je oblikovalo 62 občin, katerih območje je bilo urejeno katastrsko. S sprejetjem Zakona o lokalni samoupravi leta 1993 je Republika Slovenija uvedla lokalno samoupravo in zaključila reformo komunalnega sistema. Kot mejni teritorialni gradnik so prvič postala območja naselij, s sprejetjem Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (ZUODNO, Ur. l. RS, št. 60/1994, 108/2006, 9/2011 in 31/2018) v letu 1994.

Velik pomen pri oblikovanju in ustanovitvi občin je imela Evropska listina lokalne samouprave, ki jo je Slovenija kot prvi multilateralni dokument podpisala leta 1994; veljati je pričela leta 1996 in s tem vplivala na proces prenosa oblasti z države na lokalno samoupravo.

Če primerjamo število novo ustanovljenih občin od leta 1994 dalje (preglednica 1), ugotovimo, da je bilo največ na novo ustanovljenih občin v letih od 1994 do 1998.

Preglednica 1: Nastanek občin od leta 1994 dalje

Leto	do 1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2011	2011–2018
Št. občin	62	147	192	193	210	212

Vir: SURS 2007; SURS 2018.

2.1.1 Pravna podlaga

Pri ustanovitvi občin je treba slediti sprejeti zakonodaji, ki določa postopke in določbe, ki si pri ustanovitvi občin sledijo in jih je treba upoštevati.

Pravni predpisi, ki urejajo ustanovitev občin v Republiki Sloveniji so naslednji:

- Ustava RS (URS, Ur. l. RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006),
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, Ur. l. RS, št. 94/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012 – ZUJF, 14/2015 – ZUUJFO, 11/2018 – ZSPDSL-1 in 30/2018),
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI, Ur. l. RS, št. 15/1994 in 26/2007 – uradno prečiščeno besedilo in 6/2018 – odl. US),
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO, Ur. l. RS, št. 60/1994, 108/2006, 9/2011 in 31/2018),
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV, Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17).

Glede na navedeno je najvišji pravni akt, ki ureja ustanovitev občin, Ustava RS. Podrobno področje referendumov, določitve območij in ostalih postopkov pa urejujejo sprejeti zakoni.

Pri preoblikovanju in spreminjanju občin se poleg navedenih zakonov upošteva še Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN, Ur. l. RS, št. 47/2006, 65/2007 – odl. US, 79/2012 – odl. US, 61/2017 – ZAID in 7/2018) in sprejete odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče Republike Slovenije pri posameznem primeru.

V Ustavi Republike Slovenije kot najvišjemu pravnemu aktu države je lokalna samouprava urejena v okviru 138. do vključno 145. člena. Ustava RS med drugim določa, da je treba pri ustanovitvi občin upoštevati sprejeto zakonodajo, prej pa je treba opraviti referendum, s katerim se izrazi volja prebivalcev na določenem območju.

Ustanovitev občine se torej prične z izraženo voljo predlagateljev na določenem območju, ki si želi ustanovitev nove občine, vloženemu predlogu pa sledi referendum.

Referendum za ustanovitev nove občine se lahko razpiše na podlagi 139. člena Ustave RS, kar je določeno tudi v 14.b členu Zakona o lokalni samoupravi (ZLS). Sprejeti zakon med drugim vključuje splošne določbe, območja, naloge in organe občin, določila v zvezi z občinsko

upravo, način in višino financiranja občin, ureja področje občinskih javnih služb, določa splošne in posamične akte občine, medobčinsko sodelovanje ter ureja nadzor državnih organov.

Razpisani referendum se opravi v skladu z Zakonom o referendumu in o ljudski iniciativi. Referendum razpiše državni zbor v osmih dneh po vložitvi zahteve.

Na referendumu se izrazi volja prebivalcev, ki živijo na določenem območju, za katerega je referendum razpisan. V kolikor je izid referenduma uspešen se postopek ustanovitve občin prične.

V skladu s 1. členom Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, se ustanovijo in določijo območja občin, ime in sedež ter članstvo v občinskem svetu. V zakonu so navedene tudi občine, ustanovljene v Republiki Sloveniji, in katera naselja vključujejo. Zakon določa tudi, katere občine imajo status mestne občine.

Z ustanovitvijo občine je treba izvesti volitve za občinske svete, svete krajevnih skupnosti, vaških in četrtnih skupnosti ter volitve župana. Določbe v zvezi z navedenimi volitvami ureja Zakon o lokalnih volitvah.

V zvezi z urejanjem mej med samoupravnimi lokalnimi skupnostmi lahko občine zahtevajo, da se meje med občinami uredijo in da se urejeni podatki vpišejo v register prostorskih enot, kar je določeno v 112. členu Zakona o evidentiranju nepremičnin.

2.1.2 Organizacijske oblike

V Sloveniji je ustanovljenih 212 občin in lahko bi jih razdelili na majhne, srednje in velike, gledano s strani števila prebivalcev, ki jih posamezna občina ima. Nekatere izmed občin ne dosegajo skupnega števila 5.000 prebivalcev, kot jih pri ustanovitvi v 13.a členu določa Zakon o lokalni samoupravi. Ustanovitev takšnih občin je posledica, v preteklosti sprejetega, zakonskega določila, ki je dopuščal ustanovitev občin z manj kot 5.000 prebivalci.

Občini se lahko dodeli status mestne občine. Na podlagi 16. člena Zakona o lokalni samoupravi lahko mesto »... dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja«. Hkrati mora občina predstavljati središče določenega območja tako z vidika kulture kot gospodarstva in drugih področij.

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v 3. členu določa enajst mestnih občin, in sicer so to Celje, Koper, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje.

Organiziranost občinske uprave mora biti usmerjena v prilagojenost strokovnemu in učinkovitejšemu izvajanju nalog občinske uprave ter poslovnim in upravnim procesom, zato se delovanje občinske uprave, v smislu notranje organiziranosti, deli na enovito in razdeljeno občinsko upravo. Občinsko upravo, notranjo organiziranost in njene naloge sprejema občinski svet na predlog župana, in sicer na podlagi 49. člena Zakona o lokalni samoupravi.

Vedno znova se na področju organiziranosti občin postavlja vprašanje katera velikost občin bi bila pri oblikovanju najbolj optimalna s strani obvladovanja stroškov in uspešnosti izvajanja zakonsko predpisanih nalog, vendar pa konkretnih zaključkov ni.

2.2 Zakonsko predpisane naloge

Zakonsko predpisane naloge občin so naloge, ki jih morajo občine opravljati za zadovoljevanje potreb in interesov prebivalcev ter s tem prispevajo k razvoju določenega območja. Občine morajo spodbujati tako gospodarski, kulturni in socialni napredek družbe.

Ustava RS v 140. členu določa, da občine samostojno urejajo lokalne zadeve, ki so v njihovi pristojnosti. Tem nalogam pravimo »izvirne naloge« občin. Bolj podrobno »izvirne naloge« občin, ki so lokalne zadeve javnega pomena, določa 21. člen Zakona o lokalni samoupravi.

Občine določijo izvirne naloge s sprejetjem splošnih aktov, odlokov, lahko pa naloge izhajajo iz sprejetih zakonov. S sprejetjem odlokov občine podrobno urejajo obveznosti, pristojnosti in postopke ter ostale določbe za posamezno področje na katero se odlok nanaša. Odloki morajo biti usklajeni s sprejeto zakonodajo in se nanašajo na posamezno področje oziroma naloge, ki jih mora občina opravljati.

Kot je navedeno v 21. členu Zakona o lokalni samoupravi, občina opravlja predvsem naslednje naloge:

- »upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, službe za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otrok in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;

- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, kar je pomembno za razvoj občine in za kakovost življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzor nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena«.

Kot je navedeno v proračunskih priročnikih za pripravo proračunov občin, med drugim tudi za leti 2017 in 2018 (Ministrstvo za finance 2016), so občine porabo obveznih nalog v preteklosti spremljale le na podlagi ekonomske in funkcionalne klasifikacije. Po sprejetju Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov proračunov občinskih proračunov v letu 2006 pa je bilo prvič uvedeno spremljanje porabe sredstev na podlagi programske klasifikacije dejavnosti. Namen sprejetja te klasifikacije je bil doseči večjo preglednost in odgovornost pri porabi proračunskih sredstev ter boljše spremljanje in ocenjevanje porabe proračuna. Zadnja sprejeta programska klasifikacija je skladna z mednarodnimi standardi. Njen namen je zagotoviti lažje spremljanje izdatkov in končnih rezultatov. Programska klasifikacija se deli na triindvajset področij, med katerimi občine uporabljajo vsa področja razen treh, in sicer pravosodje, pokojninsko varstvo in plačila v Evropsko unijo.

Na podlagi Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Ur. l. RS, št. 57/05, 88/05 – popr., 138/06 in 108/08) se izdatki vključeni v občinski proračun in finančne načrte neposrednih uporabnikov razvrščajo na:

- področja porabe, ki pomeni področja, na katerih delujejo država oziroma občine,

- glavne programe, ki predstavljajo dele področja proračunske porabe, v katerega so razvrščeni izdatki,
- podprograme, ki sestavljajo glavni program in imajo specifično določene cilje in kazalce učinkovitosti.

2.3 Financiranje občin

V nadaljevanju bomo navedli in pojasnili pravne podlage, ki urejajo financiranje občin v Republiki Sloveniji. Občine se financirajo iz različnih virov, zato bomo v nadaljevanju razčlenili prihodke občin. Omenili bomo tudi primerno porabo in stroške, ki se upoštevajo pri izračunu.

Področje financiranja občin v Republiki Sloveniji urejajo:

- Ustava RS,
- Evropska listina lokalne samouprave,
- Zakon o financiranju občin in
- Zakon o lokalni samoupravi.

Ustava Republike Slovenije v 142. členu določa, da se občine financirajo iz lastnih virov in v primeru, ko je občina slabše gospodarsko razvita in ne more v celoti izvajati svojih nalog, ji mora država zagotoviti dodatna finančna sredstva v skladu z zakonskimi določili.

Leta 1994 je Republika Slovenija podpisala Evropsko listino lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS – MP, št. 15/1996) kot prvi multilateralni dokument, ki je vplival na prenos oblasti z države na lokalno samoupravo, in ga ratificirala leta 1996. V Sloveniji je dokument pričel veljati v letu 1997. Svet Evrope je listino sprejel leta 1985 z namenom postavitve ustavnih in zakonskih temeljev lokalne samouprave.

Sprejem listine je po mnenju Sveta Evrope omogočil večjo lokalno samoupravo in svobodno odločanje lokalnih oblasti v zvezi z nalogami v njihovi pristojnosti. Iz listine izhaja tudi, da mora država za opravljanje nalog občinam zagotoviti ustrezna denarna sredstva in v kolikor je treba prilagoditi oziroma oblikovati način financiranja.

Financiranje občin je urejeno v 9. členu Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Sprejeta so naslednja načela:

1. »Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.
2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

3. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.
4. Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.
5. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnano ali druge ustrezne ukrepe za popravilo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.
6. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.
7. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.
8. Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.«

Zakon o financiranju občin ureja financiranje nalog občin in določa za vse enak sistem razdelitve finančnih sredstev z namenom zagotoviti državljanom enake možnosti pri zadovoljevanju skupnih potreb in interesov v občini.

Zakona o lokalni samoupravi v 52. členu lastne vire občin deli na davki in druge dajatve ter dohodki od premoženja. Poleg tega se občine financirajo še s sredstvi iz države in z najemanjem kreditov. Če občine zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti opravljati svojih nalog, jim država v skladu z 52. člen ZLS in Ustavo RS zagotovi dodatna sredstva.

Razčlenitev virov financiranja občin

V Zakonu o financiranju občin so viri financiranja občin razdeljeni na lastne davčne vire in druge vire, občine pa si sredstva lahko zagotavljajo tudi z zadolževanjem.

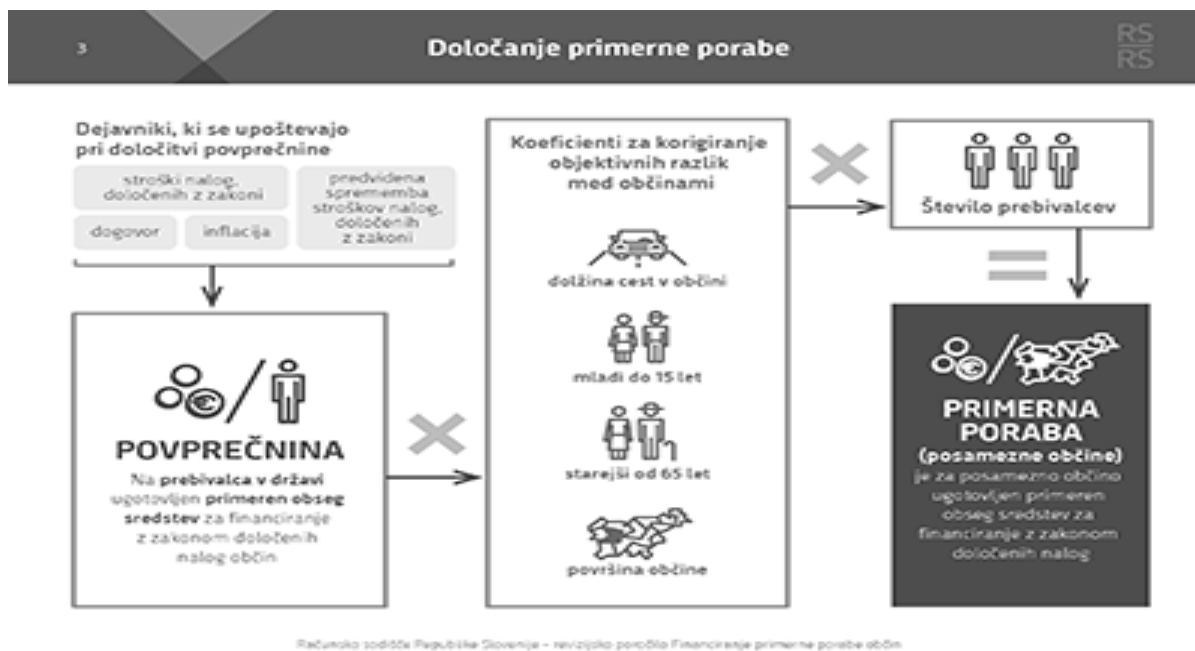
Prihodki občin, ki se nanašajo na lastne davčne vire, so skladno s 6. členom ZFO-1:

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

Po podatkih iz Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov) od leta 2008 do 2017, Ministrstva za finance (2018a), predstavlja največji del davčnih virov občinam dohodnina. Način za izračun prihodkov od dohodnine, ki pripada posamezni občini v proračunskem letu, je določen v 13.a členu ZFO-1, kjer gre za ugotovitev primerne obsega sredstev, ki predstavlja merilo za določitev višine prihodkov posamezne občine za pokrivanje primerne porabe. Izračun temelji na vnaprej znanih podatkih in enačbi in se razlikuje med občinami.

Pri izračunu primerne porabe je treba določiti znesek povprečnine. Pri izračunu povprečnine se upošteva, kot je navedeno v 5. točki 12. člena ZFO-1, povprečne pretekle stroške, nastale pri financiranju občinskih nalog, in tudi državni okvir za pripravo proračunov. Okvir za pripravo proračunov sprejme državni zbor na podlagi Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP, Ur. l. RS, št. 55/2015). Pri izračunu se upošteva tudi znesek dohodnine, ki pripada občinam. Pri izračunu povprečnih stroškov financiranja občinskih nalog se upoštevajo podatki o tekočih odhodkih in tekočih transferjih občin za naloge v njihovi pristojnosti v obsegu, kot je določen v 11. členu ZFO-1, v preteklih štirih letih. Pri izračunu se upoštevajo tudi povečanja ali zmanjšanja ocenjenih tekočih odhodkov in tekočih transferjev zaradi sprememb na področju predpisov, sprejetih v preteklem ali tekočem letu, in za sredstva, sofinancirana iz državnega proračuna.

Slika 1 prikazuje dejavnike, ki se upoštevajo pri določitvi povprečnine, in koeficiente za korigiranje objektivnih razlik med občinami. Pri izračunu se povprečnina pomnoži s koeficienti za korigiranje objektivnih razlik ter številom prebivalcev



Slika 1: Določanje primerne porabe občin

Vir: Računsko sodišče RS 2012.

Pri izračunu primerne porabe se upoštevajo stroški, ki nastanejo ob izvajanju zakonsko predpisanih nalog občin. Zakon o financiranju občin v 11. členu naloge občin razvršča na:

1. »zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
 - predšolske vzgoje,
 - osnovnega šolstva in športa,
 - primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
 - socialnega varstva,
 - kulture;
2. zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb;
3. urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah;
4. požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
5. prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanja narave;
6. plačila stanarin in stanovanjskih stroškov;
7. delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
8. opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom«.

Višina in način izračuna primerne porabe je tako zakonsko določen. Občine na sam izračun nimajo vpliva, lahko pa deloma vplivajo na višini drugih lastnih virov in sicer s sprejetjem pravnih aktov, odlokov, ki urejajo to področje.

Drugi lastni viri so prihodki, ki občinam pripadajo v skladu z višino, sprejeto v pravnih aktih, skladno s 1. točko 7. členom ZFO-1; to so:

- »prihodki od samoprispevka,
- prihodki od taks,
- prihodki od glob,
- prihodki od koncesijskih dajatev,
- plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona.«

V skladu s 4. točko 7. člena ZFO-1 so drugi lastni viri občin tudi:

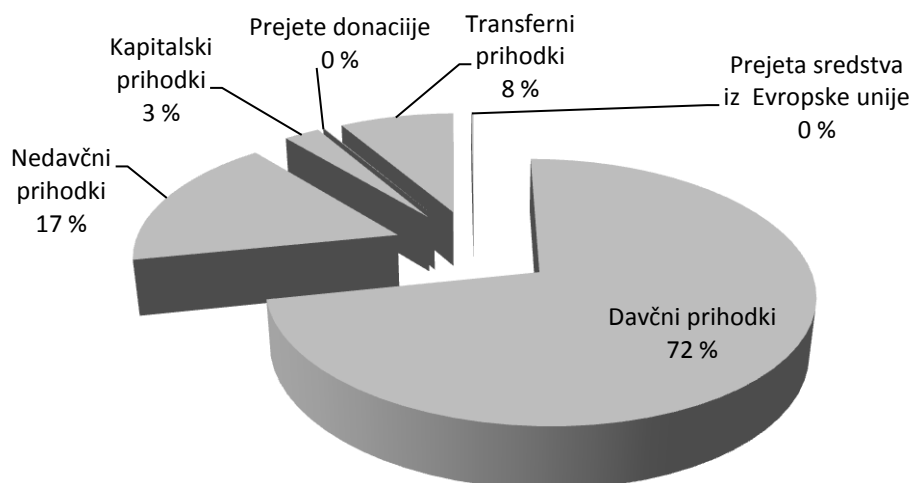
- »prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine,
- prejete donacije in
- transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije«.

Občine prejete prihodke ustrezno razvrščajo. Členitev prihodkov občin na podlagi Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur. l. RS, št. 112/2009, 58/2010, 104/2010, 104/2011, 97/2012, 108/2013, 94/2014, 100/2015, 84/2016, 75/2017 in 82/2018) je razdeljena na konte razreda 7, in sicer:

- »davčni prihodki,

- nedavčni prihodki,
- kapitalski prihodki,
- prejete donacije,
- transferni prihodki,
- prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev,
- zaračunani prihodki določenih uporabnikov enotnega kontnega načrta
- prejeta sredstva iz Evropske unije«.

Po podatkih iz Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na ravni kontov) od leta 2008 do 2017 (Ministrstva za finance 2018a), največji delež predstavljajo davčni prihodki, predvsem iz naslova dohodnine. Davčni prihodki so zakonsko precej natančno opredeljeni in občine pri tem nimajo večjega vpliva, posebej pri dohodnini, kjer višino in oprostitve ter kasneje razdelitev med občine določa država. Občine imajo večji vpliv na nedavčne prihodke, katerih pobiranje in višino lahko določijo same. Slika 2 prikazuje razdelitev prihodkov občin v letu 2017.



Slika 2: Razdelitev prihodkov občin v letu 2017

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

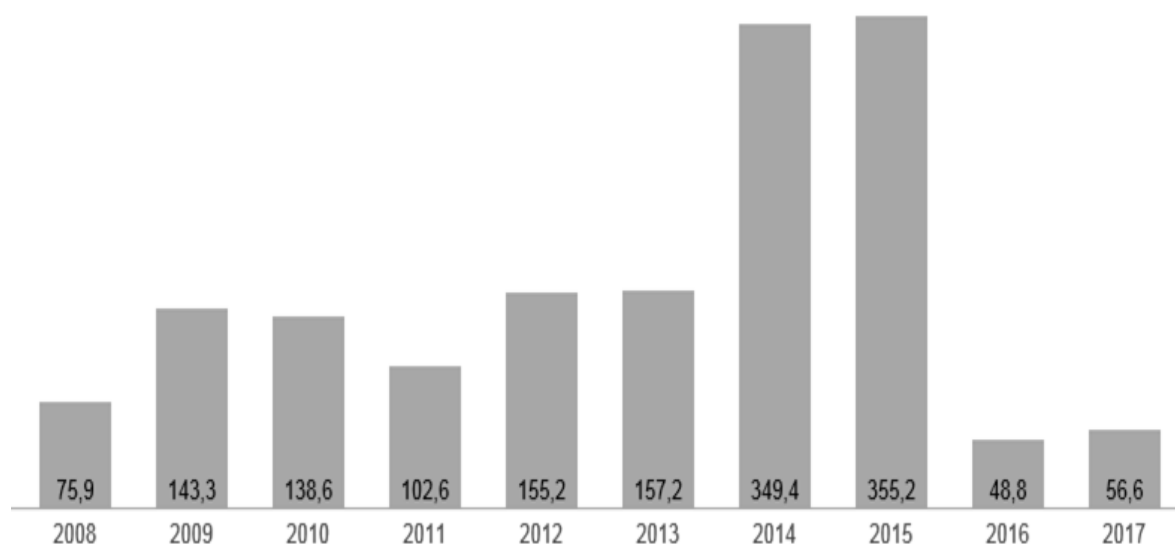
V skladu s 55. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava kapitalski prihodki izhajajo »iz naslova prodaje stvarnega premoženja, in sicer opreme, zgradb in drugih osnovnih sredstev, zemljišč, premoženjskih pravic, zalog in interventnih oziroma blagovnih rezerv«.

Med prejete donacije so v skladu s 56. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava vključeni prihodki iz naslova prostovoljno nakazanih sredstev, prejetih iz domačih ali tujih virov. Sredstva, prejeta iz domačih virov, so lahko od pravnih oseb, zasebnih podjetij, finančnih družb ali domačih fizičnih oseb. Sredstva, prejeta iz tujine, pa so lahko od mednarodnih institucij, nevladnih organizacij, od posameznih tujih vlad in njihovih institucij ter od tujih pravnih ali fizičnih oseb.

Transforni prihodki predstavljajo v skladu s 57. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava sredstva, prejeta iz drugih javnofinančnih institucij. Transferna sredstva predstavljajo sredstva prenesena iz proračuna države, občine in drugih uporabnikov, gre le za prenos sredstev med uporabniki enotnega kontnega načrta, ki ne predstavljajo prihodkov od prodaje proizvodov in storitev.

Med prihodke občin se v skladu s 61. členom Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava uvrščajo tudi sredstva, prejeta iz Evropske unije. Sredstva občine prejmejo na podlagi pogodb in dogovorov z državami članicami Evropske unije. Obstaja pet strukturnih in investicijskih skladov, ki omogočajo izvajanje strategije Evropa 2020 (Evropska komisija 2010), kot je pojasnjeno na spletnih straneh EU. Na spletnih straneh EU je navedeno tudi, da je pri pridobivanju in porabi sredstev se izvaja natančen nadzor, ker so pridobljena sredstva strogo namenska ter, da morajo občine poskrbeti za vodenje preglednih oziroma transparentnih evidenc porabe sredstev.

Slika 3 prikazuje višino sredstev, načrpanih v obdobju od leta 2008 do leta 2017.



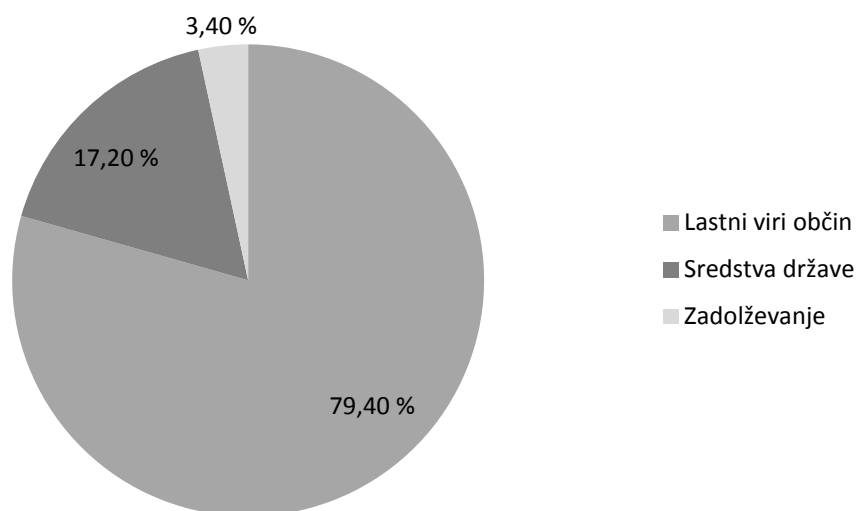
Slika 3: Sredstva EU, ki so jih načrpale vse občine skupaj (v mio.)

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

V skladu z 18. členom ZFO-1 se občinam iz državnega proračuna zagotavlja dodatna sredstva za opravljanje nalog občinske uprave. Iz državnega proračuna se občinam zagotavlja tudi sredstva za sofinanciranje investicij. Deleži pripadajočih sredstev iz naslova sofinanciranja investicij se izračunajo skladno s 23. členom ZFO-1 in 54. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za posamezna leta. Po navodilu Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT 2018) lahko občine koristijo delež pripadajočih sredstev, ki so namenjena sofinanciranju investicij, le za namen oziroma vsebino, navedeno v oddanem načrtu porabe. Investicija v lokalno infrastrukturo mora biti posebnega pomena in namenjena

zadovoljevanju skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. Investicija mora biti navedena v načrtu razvojnega programa (NRP) občine kot sofinancerja in države.

Kot je navedeno v revizijskem poročilu Ureditev področja občin (Računsko sodišče RS 2012), se ZLS od leta 1993 v delu, ki deli vire financiranja občin na lastne, sredstva države in sredstva zadolžitve, ni spreminjal. Struktura virov financiranja od leta 1994 do vključno leta 2010, kot jo povzemamo iz revizijskega poročila Računskega sodišča RS, je prikazana na sliki 4.



Slika 4: Viri in struktura sredstev financiranja občin po ZLS v obdobju od leta 1994 do vključno leta 2010

Vir: Računsko sodišče RS 2012.

2.4 Zadolževanje občin

V Sloveniji se lahko občine zadolžujejo v skladu s sprejeto zakonodajo, vendar pa je to mogoče le s pridobljenim soglasjem ministra za finance. Takšen način omogoča državi nadzor nad zadolževanjem občin in, kot to navajata Brezovnik in Oplotnik (2003, 14), se lahko prepereči nepremišljeno zadolževanje ob zamenjavi lokalne oblasti. Takšen sistem manjšim občinam ne omogoča zadolževanja za večje investicije, pomembne za razvoj lokalne skupnosti.

2.4.1 Pravne podlage in postopki zadolževanja

Pravne podlage, ki urejajo zadolževanje občin so:

- Zakonom o javnih financah (ZJF; Ur. l. RS, št. 11/2011 – UPB, 14/2013 – popr., 101/2013, 55/2015 – ZFisP, 96/2015 – ZIPRS1617 in 13/2018),
- Zakonom o financiranju občin,
- Zakonom o izvrševanju proračunov RS za posamezna leta (ZIPRS od 2009–2019).

Podrobneje področje zadolževanja občin ureja Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Ur. l. RS, št. 55/2015). V omenjenem pravilniku je v 2. členu zadolžitev opredeljena kot najem kredita ali posojila za izvrševanje proračuna, za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in kot sklenitev pogodbe o zakupu ali najemu.

Zakon o financiranju občin v 10.b členu določa, da se občine lahko zadolžujejo, ko odplačilo v posameznem letu ne preseže 8 % realiziranih prihodkov občinskega proračuna. Podatek o višini prihodkov se povzame iz bilance, ki izkazuje prihodke in odhodke občinskega proračuna iz preteklega leta oziroma pred letom zadolževanja. Navedeni prihodki se v skladu 10.b členom ZFO-1 zmanjšajo za prihodke iz naslova donacij, transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

Obveznosti iz naslova odplačila dolga so po ZFO-1 in navedenih možnostih zadolževanja občin naslednje:

- odplačila glavnin in obresti,
- finančni najemi in blagovni krediti (obroki),
- obveznosti iz naslova poroštev, ki jih izdajajo občine za izpolnitev obveznosti posrednim proračunskim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina.

Na podlagi Zakona o financiranju občin (ZFO-1) se lahko občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži samo z najetjem posojila doma za izvedbo investicije (in ne tudi za financiranje tekočih odhodkov oziroma tekočih transferov), predvidene v občinskem proračunu. Občina, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države, pa se lahko zadolži le pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države ali pri državnem proračunu.

Glede na navedeno se občine lahko zadolžujejo za investicije, vendar v okviru svojih zmožnosti oziroma v višini sredstev predvidenih v sprejetem proračunu. Občine morajo upoštevati največji dopustni obseg zadolževanja.

Po pojasnilu Ministrstva za finance (2018b, str. 5) se »v največji dopustni obseg zadolževanja občine všttevajo zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, dana poročta posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter finančni najemi in blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov proračuna.« V največji dopustni obseg zadolževanja občine se ne vključujejo zadolževanja za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna EU. Občina se lahko za sredstva iz tega naslova zadolži do višine odobrenih sredstev iz EU in za obdobje do prejema odobrenih sredstev.

Ministrstvo za finance lahko, po pojasnilu (2018b), preverja kakšno je stanje zadolženosti posameznih občin vendar le takrat, kadar zaprosijo za soglasje k zadolžitvi, in le na osnovi

dokumentacije, ki jo občina priloži k vlogi za izdajo soglasja k zadolžitvi. Pristojnost nadzora nad spremljanjem zadolženosti občin imajo občinski nadzorni odbori in Računsko sodišče Republike Slovenije (Ministrstvo za finance 2018b, 6).

Kot je navedeno v Proračunskem priročniku za pripravo proračunov občin za leti 2017 in 2018 (Ministrstvo za finance 2016), občine določijo obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. V odloku je naveden tudi obseg in pogoji zadolževanja in poroštva. Občina lahko izdaja soglasja in poroštva posrednim proračunskim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je, za obveznosti iz naslova zadolževanja, vendar le, če so sredstva za servisiranje dolga zagotovljena iz ne proračunskih virov.

V skladu z 10.c členom ZFO-1 se občine lahko zadolžujejo na podlagi prejetega soglasja ministra, pristojnega za finance. Načine, postopke in roke za izdajo soglasja predpiše minister, urejeni pa so s Pravilnikom o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin.

Če črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, mora občina pred zadolžitvijo za finance pristojnemu ministrstvu predložiti vlogo za soglasje k zadolžitvi.

Občine morajo v skladu s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Ur. l. RS, št. 3/2013) ter 88. členom ZJF Ministrstvu za finance pošiljati podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, pri katerih ima občina odločujoč vpliv. Med letom občine posredujejo podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine četrtletno, letno pa poročajo o stanju zadolženosti na dan 31. decembra za preteklo in predpreteklo leto. Ministrstvu za finance morajo letno posredovati tudi napoved zadolževanja, in sicer za tri koledarska leta. Občina pošilja podatke na predpisanih obrazcih, po končanem poslu zadolžitve pa tudi kopije posojilnih oziroma kreditnih pogodb ali pogodb o sklenitvi finančnega najema in drugo dokumentacijo.

2.4.2 Vrste zadolževanja in namen

V Pravilniku o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin je zadolžitev opredeljena kot »najem kredita ali posojila:

- za izvrševanje proračuna,
- za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in
- kot sklenitev pogodbe o zakupu ali najemu.«

Občine lahko najamejo kredit ali posojilo le za zgoraj navede vrste zadolževanja in sicer za kratkoročno ali dolgoročno obdobje.

Zadolževanje občin predstavljajo (Ministrstvo za finance 2018b):

- kratkoročni krediti,
- dolgoročni krediti,
- finančni najemi in
- poroštva.

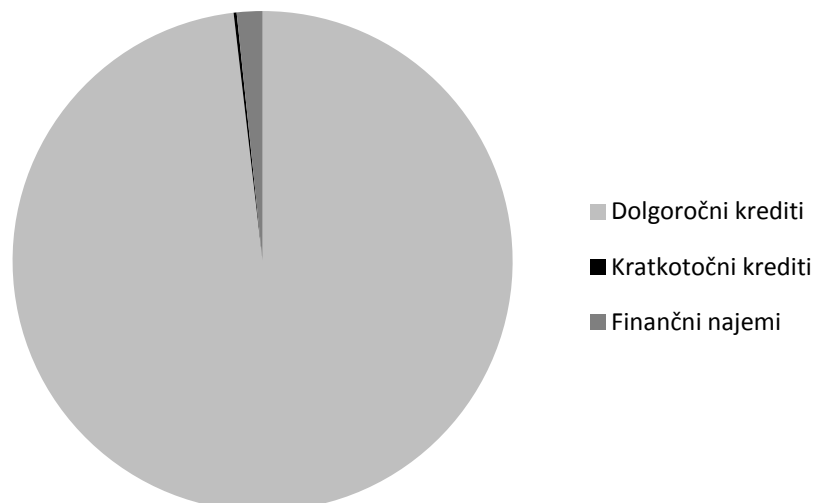
V nadaljevanju pojasnjujemo kratkoročni in dolgoročni kredit, finančni najem ter poroštvo, kot je obrazloženo v Poročilu o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2017.

Kratkoročni kredit predstavlja odplačilo, krajše od 365 dni, pri čemer mora biti črpanje kredita v enem proračunskem letu, odplačilo pa v drugem proračunskem letu. Lahko pa je črpanje in odplačilo kredita v istem proračunskem letu, kar predstavlja likvidnostno zadolževanje. Občine v primeru najema kratkoročnega kredita ne potrebujejo soglasja Ministrstva za finance; če se kredit ne odplača v enem letu, morajo občine pridobiti soglasje Ministrstva za finance.

Dolgoročni kredit ima ročnost daljšo od 365 dni, odplačilo posojila pa ni v istem proračunskem letu. Dolgoročni krediti predstavljajo 98,15 % vseh zadolženosti občin.

Finančni najem je sklenitev pogodbe o zakupu ali najemu, na podlagi katerih lastninska pravica (lahko) preide z najemodajalca na najemnika.

Poroštvo predstavlja obliko zavarovanja obveznosti, in sicer se na podlagi pravnega posla oziroma pogodbe porok zaveže, da bo izpolnil obveznost dolžnika, če dolžnik svoje obveznosti nasproti upniku ne bo izpolnil.



Slika 5: Prikaz strukture zadolževanja občin v letu 2017

Vir: Ministrstvo za finance 2018b.

Namen zadolževanja

Občine se zadolžujejo za (Ministrstvo za finance 2018b, 11–12):

- »financiranje investicij,
- za sofinanciranje investicij iz proračuna EU ter
- za upravljanje z dolgom občinskega proračuna«.

Glede na vrste zadolževanja in sicer za izvrševanje proračuna se občine zadolžujejo z namenom izvedbe investiciji. Pri najemu kredita za upravljanju z dolgom občinskega proračuna pa je namen najetje ugodnejšega kredita z možnostjo skrajšanja odplačilne dobe ali zmanjšanja obresti kot je navedeno v Poročilu o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2017.

2.4.3 Izdajanje porošt

V skladu z ZFO-1 občine izdajajo soglasja k zadolževanju in izdajanju porošt posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna, javnim gospodarskim zavodom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugim pravnim osebam, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv. Občine izdajajo poroštva pod pogoji, ki jih sprejme občinski svet, in če so za to zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. V skladu z 10.b členom ZFO-1 se izdana soglasja ne štejejo v največji možni obseg zadolževanja občine. Obseg izdanih porošt in zadolževanja se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

Na podlagi revizijskega poročila o zadolževanju občin (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009, 82) je Računsko sodišče podalo oceno, da bi morale občine pred izdajo soglasij za zadolževanje določiti:

- »katerim pravnim osebam se prednostno izdajajo soglasja,
- cilje izdajanja soglasij,
- dopustne namene izdajanja soglasij
- obseg izdajanja soglasij oziroma ciljno razmerje med zadolžitvijo občine in izdanimi soglasji oziroma za kolikšen delež skupno dovoljene zadolžitve občine lahko izdajajo soglasja«.

3 PREDSTAVITEV IZBRANIH DEJAVNIKOV, KI VPLIVAJO NA ZADOLŽEVANJE OBČIN

V nadaljevanju bomo predstavili izbrane dejavnike, ki vplivajo na zadolževanje občin, in sicer zakonodajni, organizacijski in ekonomski dejavnik.

Na pravnem področju na zadolževanje vpliva sprejeta zakonodaja saj določa okvirje ter omejitve zadolževanja občin. Pri zakonodajnem dejavniku se bomo omejili na vpliv sprejetega Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave RS na zadolženost občin.

Velikost občin, po številu prebivalcev, je v Sloveniji zelo raznolika, kot je raznoliko finančno poslovanje na prihodkovni in odhodkovni strani, kar je lahko povezano tudi z njihovo zadolženostjo.

Z ekonomskega vidika so načrtovani prihodki osnova za pripravo in načrtovanje delovanja občin. Prihodki občin, ki so zajeti v proračun morajo biti uravnoteženi z odhodki, med katere spada tudi zadolževanje. Pri ekonomskem dejavniku se omejujemo na vpliv lastnih prihodkov občin na zadolženost.

3.1 Zakonodajni dejavnik / vpliv sprejema novega zakona

Republika Slovenija je s podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1992 (Evropska unija 1992) pričela formalno usklajevanje fiskalnih politik v EU. S podpisom pogodbe je uredila formalno-pravni okvir za oblikovanje ekonomske in monetarne unije (EMU). V pogodbi so bila med drugim, kot pogoj za vstop v denarno unijo za članice prihodnjega evrskega območja, oblikovana maastrichtska konvergenčna merila in uvedeno spremljanje gibanja proračunskega stanja in višine javnega dolga, ki ga izvaja Evropska komisija (EK), za zagotavljanje boljše usklajenosti fiskalnih politik.

Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije je državni zbor sprejel dne 24. maja 2013. Sprememba med drugim določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presegati izdatke in od tega načela se lahko odstopi samo v za državo izjemnih okoliščinah. Določila se prvič uporabijo za pripravo proračunov države v letu 2015.

Podobna ustavna določila so v preteklosti sprejeli že v Švici in Nemčiji, kjer so bili na krizo zaradi sprejema nove zakonodaje mnogo boljše pripravljene. Predlagana sprememba torej vzpostavlja okvir za zagotavljanje uravnoteženih javnih financ in, kot je Vlada RS (2012) v obrazložitvi za javnost obrazložila, »sprejeta zakonska sprememba poskrbi za aciklične učinke in zagotavlja neodvisen fiskalni nadzor nad proračuni pred njihovim sprejemom«.

V sporočilu Vlade RS za javnost (5. redna seja vlade z dne 8. marca 2012) je bil namen predlagane spremembe Ustave RS zagotoviti (Vlada RS 2012):

- »vzdržne javne finance,
- okvir za učinkovito opravljanje z javnimi financami,
- makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj ter
- oblikovati pravni okvir, ki v primeru večjih naravnih nesreč dopušča izravnavo proračuna s primanjkljajem«.

Država je sprejela nove zakonske predpise z namenom uravnoteženja javnih financ ter s tem postavila okvire, v katerih morajo občine delovati. S sprejemom novih predpisov naj bi se zmanjševala zadolženost in povečevala učinkovita poraba proračunskih sredstev.

Predlagane spremembe Vlada RS (2012) ni zapisala s fiksno zgornjo mejo zadolževanja, in sicer zlasti zaradi treh bistvenih značilnosti:

- »psihološkega vidika fiksne meje, s katero se ne ukvarjamo, dokler se ji ne približamo in takrat zaradi rešitve problema mejo popravimo,
- v časih visoke gospodarske rasti ni motivacije za varčevanje, zato dolgoročno ne zmanjšujemo ravni zadolženosti in ostajamo obremenjeni z visokimi obrestmi,
- fiksna meja otežuje fleksibilnost proračunov v časih gospodarske krize, ko bi bil proračunski primanjkljaj upravičen«.

Mencinger (2012) ugotavlja, da je smiselnost ustavnega zapisa zgornje meje dolga v državi, ki sodi med članice EU z nizkim javnim dolgom, vprašljiva v primerjavi z ekstremnimi razlikami med velikostjo javnega dolga članic EU.

Po mnenju Mencingerja (2012) uveljavljanje ustavnega zapisa v krizi posredno in neposredno krči gospodarsko rast ter povečuje dejanski delež in breme javnega dolga. Po njegovem mnenju je ustavni zapis nesmiseln in gospodarsko škodljiv, ker gre za ekonomsko zakonitost, ki je ne stiskamo v administrativne okvirje, ker so javnofinančni primanjkljaji normalna sestavina tržnega gospodarstva, nastajajo zaradi nihanj v gospodarski dejavnosti; ko se gospodarstvo krči, se krčijo tudi javni prihodki, potrebe po socialnih transferjih pa se povečajo; ko gospodarstvo cveti, je obratno (Mencinger 2012, 445).

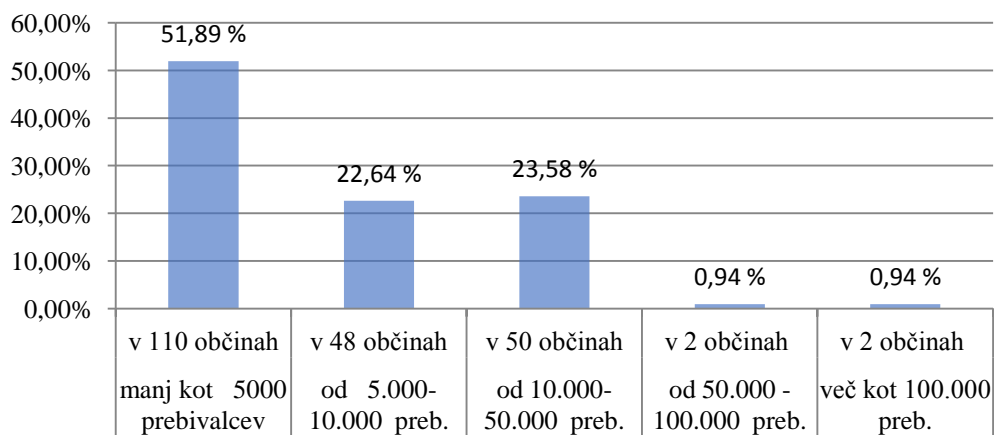
Na podlagi analize, ki so jo opravili Monacelli, Pazienza in Rapallini (2016) z naslovom »Pravila in dolgovi občinskega proračuna: je italijanska uredba učinkovita?«, so izsledki raziskave pokazali padec investicijskih odhodkov in trend naraščanja tekočih izdatkov in lokalnega dolga. Druga pomembna ugotovitev je, da stabilni pakt negativno vpliva na naložbeno vedenje lokalnih oblasti. Ta okvir je skladen za krajša časovna obdobja, ne zagotavlja pa učinkovitega okvira za srednjeročno in dolgoročno načrtovanje javnih sredstev, okreplil pa je nadzor nad javnim dolgom.

Kot navaja Janez Šmidovnik (1995, 203), ima Slovenija glede zadolževanja slabe izkušnje iz prejšnjega socialističnega sistema, in sicer zaradi pomanjkljive zakonske ureditve, na podlagi katere so se občine zadolževale ne glede na svoje gospodarske in finančne zmogljivosti, ter zaradi zanašanja na jamstva države, kar je privedlo do težavnega položaja občin in državo usmerilo v striktno zakonsko ureditev področja zadolževanja občin.

3.2 Organizacijski dejavnik / velikost občin

V Sloveniji je ustanovljenih 212 občin in, če kot merilo velikosti občin upoštevamo število prebivalcev in jih med seboj primerjamo, ugotovimo, da so razlike zelo velike. Nekatere med njimi ne dosegajo zahtev 13. člena Zakona o lokalni samoupravi, ki določa mejo števila prebivalcev, in sicer najmanj pet tisoč oziroma manj, če gre za združitev dveh ali več občin v novoustanovljeno občino.

Nekatere manjše občine so bile v preteklosti ustanovljene na podlagi določb ZLS-P (3. odst. 13.a člena ZLS-P, Ur. l. RS, št. 79/09), ki je dopuščal izjemo pri ustanovitvi občin, in sicer zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Ta je znižal merilo števila prebivalcev na dva tisoč. Z letom 2010 so se s spremembami Zakona o lokalni samoupravi pogoji ustanovitve zaostri in črtan je bil med drugim tretji odstavek 13.a člena, ki je dopuščal možnost manjšega števila prebivalcev.



Slika 6: Pregled števila občin po številu prebivalcev – stanje na dan 1. januar 2017

Vir: SURS 2018.

Na podlagi ugotovitev Brezovnika, Oplotnika in Finžgarja (2015, 20) so se teritorialne lokalne skupnosti v Sloveniji izoblikovale na podlagi zgodovinskega razvoja, tradicije, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki nimajo povezave z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo občine opravljati oziroma jih zadovoljevati. Sodobne lokalne skupnosti so bile že večkrat preoblikovane v procesu teritorialnih reorganizacij, v katere se vnašajo določena merila racionalnosti. Brezovnik, Oplotnik in Finžgar (2015) ugo-

tavljajo, da s teritorialnim preoblikovanjem ni nikoli mogoče izravnati gospodarskega in finančnega potenciala dežele.

Na podlagi opravljenih raziskav (Oplotnik in Križanič 2002; Haček in Kukovič 2012; Računsko sodišče Republike Slovenije 2012) in, kot to povzema Milunovič (2013), je pri majhnih občinah, kot so v Sloveniji, problem upravljavsko-administrativna učinkovitost, kjer ni mogoče vzpostaviti učinkovitega ekonomskega vzvoda stroškovne učinkovitosti javnih služb, ter, da so stroški na prebivalca v manjših občinah bistveno višji. Ugotavlja tudi, da lahko na podlagi raziskav povzamemo, da obstoječa organiziranost ne omogoča vzpostaviti učinkovite davčne strukture, saj premajhne enote nimajo dovolj ekonomske baze za črpanje davčne osnove, zato pritiskajo na državo za zagotovitev dodatnih sredstev.

Janez Šmidovnik (1995, 40) navaja, da je v preteklih desetletjih zahodno Evropo zajelo veliko reorganizacijsko gibanje, ki je temeljito spremenilo teritorialno podobo lokalne samouprave v večini evropskih dežel, kar pa Franciji ni uspelo. V Nemčiji se je število občin znatno zmanjšalo, in sicer s 24.062 občin na 8.500 občin.

Najbolj izrazite spremembe, kot navaja Grafenauer (2000, 49), so bile v skandinavskih državah, posebej na Švedskem, kjer se je število občin od leta 1949 do leta 1974 zmanjšalo z 2.300 na 278 občin, prav tako v Belgiji in Nizozemskem. Spremembe so bile manjše v državah, kjer je tradicija prevladovala pred potrebami moderne družbe in duhom časa.

Po mnenju Šmidovnika (1995, 49) je nemška občina funkcionalno mnogo bolj povezana z državo kot francoska, ki je dežela decentralizacije. Reorganizacija nemških občin je pomenila oblikovanje večjih, močnejših, gospodarsko trdnejših in tehnično bolj zmogljivih skupnosti, prilagojenih družbenemu razvoju in sodobnemu konceptu izvajanja javnih zadev. Vendar so nemške občine po reorganizaciji ostale še vedno sorazmerno majhne in se, zaradi nezmožnosti opravljanja vseh pristojnih nalog, združujejo v tako imenovane urade, zveze občin.

Preoblikovanje, združevanje ali kakršno koli spreminjanje velikosti občin predstavlja zapleten proces. V sistem preoblikovanja niso vpleteni samo zaposleni v javni upravi, ampak širša družba, ki s svojimi prepričanji, potrebami in tradicijo vpliva na oblikovanje občin. Opravljenih je bilo že precej raziskav glede stroškovne učinkovitosti po eni strani in nujenja storitev po drugi strani, vendar so prednosti in slabosti tako na eni kot na drugi strani. Z drobljenjem občin naj bi se povečevala lokalna samouprava, z manjšanjem števila občin pa stroški javne uprave.

Antonio F. Tavares (2018) je opravil raziskavo z naslovom »Občinske združitve in njihovi učinki: pregled literature«, ki predstavlja sintezo empirične literature, objavljene v zadnjih dvajsetih letih in je bila razdeljena na tri področja – ekonomsko učinkovitost in rezultate prihranka stroškov, posledice na upravljanje ter vpliv na demokracijo. V njej je bilo ugotovljeno, da je pri združevanjih občin potrebna premišljenost. Izsledki raziskave kažejo,

da se prihranki pri stroških združevanja občin izravnavajo z neekonomičnostjo obsega in dodatno porabo v drugih kategorijah, prednost združevanja pa se kaže v povečevanju sposobnosti zagotavljanja raznovrstnejših in kakovostnejših storitev. Na področju demokracije je študija pokazala razočaranje, in sicer združevanje občin znižuje volilno udeležbo, število kandidatov na volitvah, notranjo politično učinkovitost in negativno vplivajo na raven privrženosti prebivalcev skupnosti.

3.3 Ekonomski dejavnik / lastni prihodki občin

Po mnenju Vilme Milunovič (2013) je stopnja finančne avtonomije slovenskih občin visoka, kar se tiče porabe razpoložljivih virov, ker jih zakonodaja pri razpolaganju z razpoložljivimi viri ne omejuje. Izjemo predstavljajo namenski transferji, katerih delež v skupnih prihodkih občin je nizek. Resne omejitve na strani finančne avtonomije se, po njenem mnenju, kažejo pri prihodkih, predvsem pri pridobivanju lastnih davčnih virov.

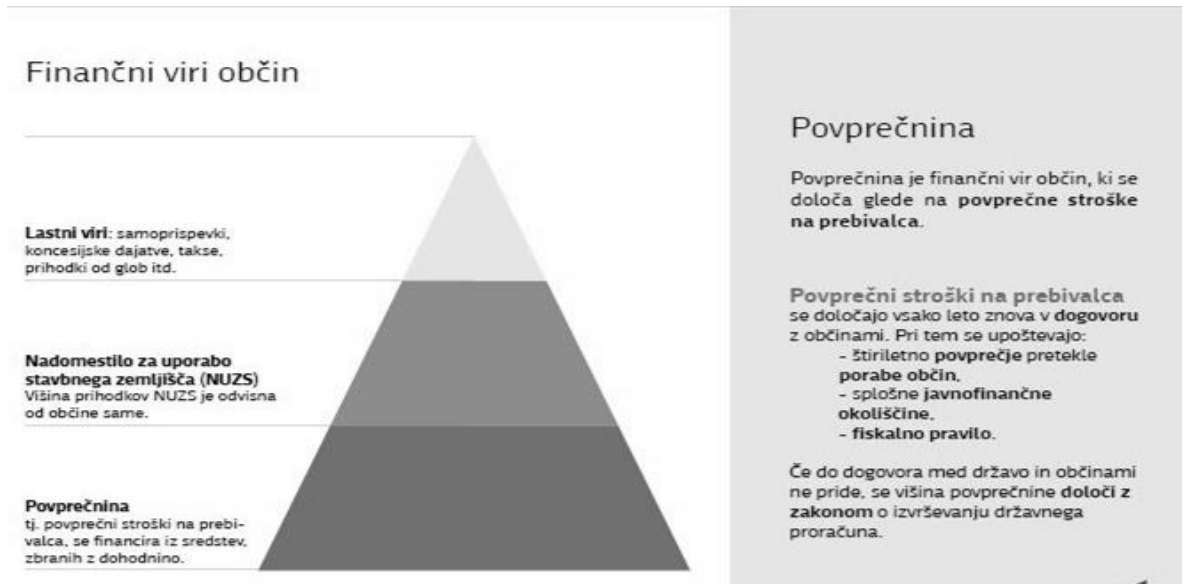
Blöchliger in King (2006, 21) navajata, da klasifikacija OECD in priporočila odbora ministrov za lokalno samoupravo Council of Europe davkov, ki jih država odstopi občinam, ne razvrščajo pod lokalne oziroma lastne davke, še posebej ne, kadar lokalni organi nimajo nobene vpliva pri njihovem oblikovanju. Kot navaja Davey (2005), se med lastne lokalne davke v skladu z mednarodnimi merili uvrščajo le tisti davčni viri, katerih višino lahko v celoti ali delno oblikujejo oziroma spreminjajo lokalne oblasti. Vsi davčni viri, na višino katerih lokalne oblasti nimajo vpliva, se uvrščajo med transferne vire, prejete od države.

Na podlagi raziskave z naslovom Alternativni mehanizmi financiranja (Federation of Canadian Municipalities and National Research Council 2002), opravljene v Kanadi s strani Zveze kanadskih občin in Nacionalnega raziskovalnega sveta, je bilo prelaganih v razmislek nekaj alternativnim možnosti financiranja občin. Ugotovljeno je bilo, da občine pri financiranju dajejo prednost področju sociale, šolstvu in drugim področjem pred urejanjem komunalne infrastrukture. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ugotavljajo, da morajo občine najti ustrezne možnosti trajnostnega financiranja. V raziskavi je kot nov vir financiranja občin omenjeno korporativno sponzorstvo, kjer naj bi občine zasebnim podjetjem omogočale neke oblike javnega priznanja z oglaševanjem v zameno za prejete pomembne donacije. V raziskavi se omenja tudi inovativni prevoz, ki predstavlja mehanizem financiranja cest in pomeni, da bi se del davka od prodaje goriva prerazporedil na občine za vzdrževanje cestne infrastrukture. Omenjeno je tudi partnerstvo občin, ki se največkrat kaže kot pozitivna rešitev pri izvedbi večjih investicij kot je izgradnja komunalne infrastrukture ter javno-zasebno partnerstvo po postopku odprtega javnega razpisa.

Po pojasnilu Ministrstva za javno upravo (MJU 2019) stopnje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča občine določajo samostojno, in sicer skladno s sprejetimi predpisi in v okviru zakonskih predpisov. To velja prav tako za občinske takse, samoprispevke, kazni za kršitev

občinskih predpisov, koncesijske dajatve in cene storitev obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb. Merila za dodelitev prihodkov občin iz naslova dohodnine v višini 54 % določa Zakon o financiranju občin.

Slika 7 prikazuje strukturo finančnih virov občin.



Slika 7: Finančni viri občin

Vir: Ministrstvo za javno upravo 2019.

Kot kaže slika 7, predstavlja občinam največji prihodek povprečnina, sledi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in nato lastni viri. Pri prihodkih iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ima občina pri določitvi stopenj samostojno odločanje prav tako pri lastnih virih, koncesijskih dajatvah, prihodkih od glob, vendar mora pri pripravi odlokov upoštevati sprejeto zakonodajo.

Kot navaja Šmidovnik (1995, 136), lahko med druge nedavčne prihodke štejemo najrazličnejše vrste lokalnih taks, ki jih v občinah sprejmejo z odloki. Kot primer navaja francoske občine, ki pobirajo davek na najemniška stanovanja, na lov, ribolov, na pse, na prireditve, na zborovanja, na alkoholne pijače, na zaposlitev služkinj, na balkone, na avtomobile, na glasbe avtomate itd.

4 PREVERJANJE IZBRANIH DEJAVNIKOV, KI VPLIVAJO NA ZADOLŽEVANJE OBČIN

V empiričnem delu magistrske naloge smo oblikovali štiri hipoteze. Podati želimo ugotovitve, ali se stanje zadolženosti občin zmanjšuje zaradi sprejetega Ustavnega zakona o spremembi 148. člena ustave RS in kako to vpliva na investicijske odhodke. Ugotoviti želimo, ali so manjše občine bolj zadolžene in ali imajo v primerjavi z večjimi občinami višje tekoče odhodke glede na višino realiziranega proračuna. Opredeliti želimo tudi, ali na zadolževanje občin vplivajo lastni prihodki.

4.1 Metode obdelave podatkov

Podatke, zbrane preko spletne strani Ministrstva za finance, smo obdelali s statističnim programom SPSS 21.0 ter jih s pomočjo programa Microsoft Excel predstavili grafično in v tabelah. Za osnovno frekvenčno in opisno analizo smo uporabili univariatne metode (prikaz frekvenc, deležev, minimalnih in maksimalnih vrednosti, povprečnih ocen in standardnega odklona). Za preverjanje hipotez smo uporabili univariatno in bivariatno. S testom analize varianc bomo preverjali domnevo o enakosti povprečnih vrednosti v različnih skupinah, s pomočjo korelacijske analize bomo raziskali povezanost med posameznimi spremenljivkami.

Med intervalnimi spremenljivkami smo povezanost merili s pomočjo Pearsonovega korelacijskega koeficienta. Ta lahko zavzame vrednosti na intervalu $[-1, 1]$, kjer -1 predstavlja negativno povezanost, 1 pa pozitivno povezanost. O linearni povezanosti ne moremo govoriti, ko je vrednost koeficienta med spremenljivkama blizu 0 . Za vrednost koeficienta velja, da vrednosti do $\pm 0,4$ predstavljajo šibko povezanost, vrednosti nad ± 4 in do $\pm 0,6$ srednje močno povezanost, vrednosti nad $\pm 0,6$ pa močno povezanost spremenljivk (Evans 1996).

Uporabili smo tudi enosmerno analizo variance (Oneway Anova). Z analizo variance lahko preverjamo značilnost razlik med povprečji na populaciji v več skupinah. Faktor se imenuje spremenljivka, po katerih enote razdelimo na skupine. Faktorji so običajno spremenljivke, merjene z nominalno ali ordinalno lestvico, ki imajo le nekaj diskretnih vrednosti. Odvisne spremenljivke imenujemo spremenljivke, za katere proučujemo razlike povprečnih vrednosti v skupinah. Odvisne spremenljivke morajo biti merjene z intervalnimi ali razmernostnimi merskimi lestvicami (Kropivnik, Kogovšek in Gnidovec 2012).

4.2 Predstavitev spremenljivk za analizo

V magistrski nalogi bomo v statistično analizo zajeli vse v Republiki Sloveniji ustanovljene občine v proučevanem obdobju od leta 2009 in 2017. Statistična enota je posamezna občina. Spremenljivke, ki jih bomo uporabljali pri statistični analizi, so višina zadolženosti, investicijski odhodki, celotni odhodki, tekoči odhodki, celotni prihodki in lastni prihodki občin. Vred-

nosti spremenljivk bomo zbirali za vsako posamezno občino, in sicer v obdobju od leta 2009 do leta 2017.

V preizkusu veljavnosti prve hipoteze bodo v statistično analizo vključene tudi pravne osebe javnega prava, ki so bile ustanovljene na območju posamezne občine in sestavljajo skupno zadolženost z občinami. Podatke o zadolženosti občina posreduje Ministrstvu za finance, kot smo že omenili v poglavju o zadolževanju. Vrednosti o skupni zadolženosti bomo prav tako zbrali od leta 2009 do leta 2017.

Zadolženost občin predstavlja seštevek najetih kratkoročnih in dolgoročnih posojil, finančnih najemov in danih poroštev občin. Podatke, zbrane o vrednostih zadolženosti posamezne občine v posameznem letu, bomo prikazali relativno, tako da bomo za vsak vnos izračunali relativni podatek (vsoto zadolženosti za posamezno občino v posamezni časovni točki delimo s številom prebivalcev v tisti časovni točki), tako da bomo izračunali povprečje na prebivalca. Ta podatek bomo potem uporabljali za primerjave v povprečju med občinami in v času.

Celotni odhodki predstavljajo seštevek tekočih odhodkov (davčnih in nedavčnih), tekočih transferjev, investicijskih odhodkov, odhodke investicijskih transferjev in plačila sredstev v proračun EU. Tekoči odhodki so odhodki, ki vključujejo plačila, nastala zaradi stroškov dela, stroškov materiala in drugih izdatkov za blago in storitve. Investicijski odhodki občin predstavljajo plačila, namenjena pridobitvi opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev, plačila za investicijsko vzdrževanje in obnovo zgradb. Zaradi izvedbe statistične analize bomo zbrane podatke o vrednostih celotnih, tekočih in investicijskih odhodkov posameznih občin sešteli in delili s številom občin v posameznem v letu oziroma izračunali povprečne vrednosti v razredih občin glede na velikost oziroma v času.

Celotni prihodki občin predstavljajo seštevek davčnih, nedavčnih in kapitalskih prihodkov, prejete donacije, transferne prihodke ter prejeta sredstva iz Evropske unije. Lastne prihodke smo v nalogi opredelili kot seštevek davčnih prihodkov brez dohodnine in nedavčne prihodke. Zbrane letne podatke o odhodkih in prihodkih bomo delili s številom občin v posameznem letu oziroma pri razdelitvi v razrede s številom občin v posameznem razredu. Zbrane letne podatke o celotnih in lastnih prihodkih občin bomo delili s številom občin v posameznem letu oziroma izračunali povprečne vrednosti v razredih občin glede na velikost oziroma v času.

4.3 Statistična analiza

Pri prvi hipotezi bomo zadolženost občin prikazali tabelarično in slikovno (seštevek zadolženosti na prebivalca po letih), tudi skupaj s pravnimi osebami javnega prava. Z enosmerno analizo variance, ki bo temeljila na primerjavi aritmetičnih sredin, bomo preverili, ali se aritmetične sredine vzorčnih skupin med sabo statistično pomembno razlikujejo.

Pri preverjanju veljavnosti druge hipoteze bomo zbrane podatke o višini investicijskih odhodkov in zadolženosti občine na prebivalca slikovno prikazali. Ponazorili bomo trend gibanja investicijskih odhodkov.

Pri tretji hipotezi bomo slikovno prikazali odnos skupnih in tekočih odhodkov ter zadolženost na prebivalca za majhne, srednje velike in velike občine. Izvedli bomo korelacijsko analizo in proučili soodvisnost ter s pomočjo Pearsonovega korelacijskega koeficienta določili jakost linearne povezave med številom prebivalcev in skupnimi odhodki ter številom prebivalcev in tekočimi odhodki. V analizo bomo vključili tudi razmerje do investicijskih odhodkov.

Pri četrti hipotezi bomo slikovno prikazali skupne prihodke, lastne prihodke ter zadolženost na prebivalca. Izvedli bomo korelacijsko analizo in proučili soodvisnost ter s pomočjo Pearsonovega korelacijskega koeficienta določili jakost linearne povezave med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki občin.

4.4 Vpliv sprejema Ustavnega zakona o spremembi 148. člena ustave RS na višino zadolževanja občin in višino investicijskih odhodkov

Hipoteza 1: Skupna zadolženost občin v RS se je po letu 2013 zmanjševala.

Na podlagi zastavljene domneve, da se je skupna zadolženost občin v RS po letu 2013 zmanjševala, želimo ugotoviti, kakšno je bilo gibanje zadolženosti občin v obdobju od leta 2009 do leta 2017 v primerjavi z letom 2013, ko je bil sprejet Ustavni zakon o spremembi 148. člena ustave RS. Poudariti moramo, da so bila določila zakona sprejeta v letu 2013, prvič pa so se pričela uporabljati z letom 2015 s pripravo proračunov občin. Potrditi želimo, da se je skupna zadolženost občin po letu 2013 zmanjševala.

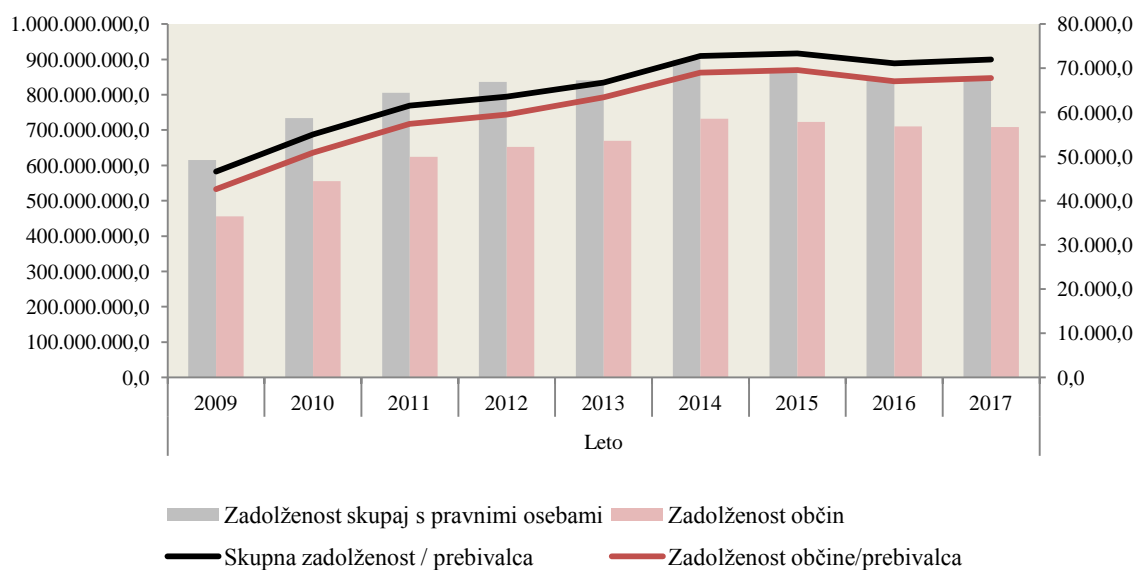
Na podlagi podatkov, zbranih v preglednici 2, za obdobje od 2009 do leta 2017, objavljenih na straneh Ministrstva za finance (2018a), lahko opazimo, da je bila najnižja zadolženost občin v letu 2009 v višini 455,6 milijona evrov. Zadolženost občin se je postopno povečevala in dosegla najvišji znesek v letu 2014, ko je zadolženost občin znašala 731,9 milijonov evrov. Zadolženost občin se po letu 2014 postopno znižuje.

Preglednica 2: Zadolženost občin v obdobju od leta 2009 do leta 2017

Leto	Zadolženost skupaj s pravnimi osebami	Zadolženost občin	Skupna zadolženost/prebivalca	Zadolženost občine/prebivalca
2009	615.599.988	455.639.345	46.627	42.656
2010	733.513.962	555.825.908	55.025	50.850
2011	805.067.106	624.303.023	61.528	57.406
2012	836.666.178	652.623.768	63.584	59.481
2013	840.466.576	669.669.165	66.779	63.404
2014	899.249.915	731.892.320	72.797	68.991
2015	865.344.774	723.322.927	73.342	69.596
2016	843.864.881	710.476.342	71.134	67.079
2017	841.638.598	708.610.499	71.967	67.752

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Določila ustavnega zakona (UZ148) veljajo tudi za pravne osebe javnega prava, katerih višino zadolženosti poročajo občine Ministrstvu za finance. Slika 8 prikazuje skupno zadolženost s pravnimi osebami in zadolženost občin. Opazimo lahko, da se je zadolženost pravnih oseb javnega sektorja prav tako povečevala od leta 2009 do leta 2014, z letom 2015 pa se je zmanjševala.



Slika 8: Zadolženost občin in skupna s pravnimi osebami javnega sektorja

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Kot primerjavo zadolženosti med občinami smo občine razdelili v tri razrede glede na število prebivalcev, in sicer na občine z manj kot 5.000 prebivalci, na občine z od 5.000 do 10.000 prebivalci in na občine, v katerih biva več kot 10.000 prebivalcev. V preglednici 3 lahko opazimo, da se zadolženost občine na prebivalca znižuje v razredu srednje velikih občin (od 5.000 do 10.000 prebivalcev), medtem ko se zadolženost pri majhnih in velikih občinah najprej zmanjšuje, nato pa zopet povečuje. S pomočjo enosmerne analize variance smo ugotovili,

da v obdobju od leta 2009 do leta 2017 ni zaznati statistično značilnih razlik v zadolženosti občine glede na to, ali gre za majhno, srednje veliko ali veliko občino.

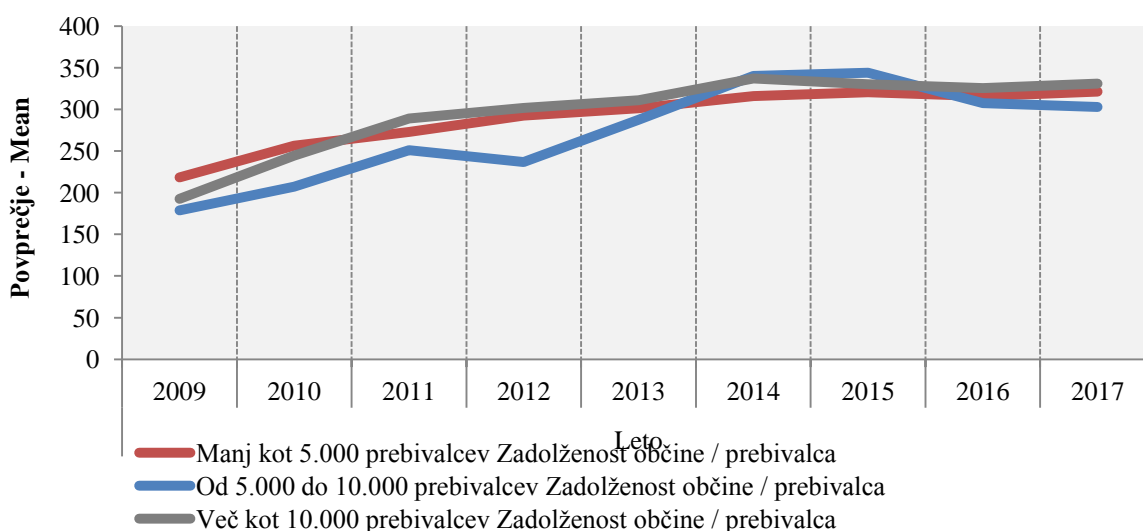
Preglednica 3: Zadolženost občin na prebivalca glede na velikost občine s testiranjem razlik

Leto	Število prebivalcev			*F	(p-vrednost)
	Manj kot 5.000	Od 5.000 do 10.000	Več kot 10.000		
	Zadolženost občine/prebivalca (M)	Zadolženost občine/prebivalca (M)	Zadolženost občine/prebivalca (M)		
2009	218,4	178,9	192,6	0,617	0,541
2010	256,4	207,2	244,5	0,613	0,543
2011	272,9	251,1	289,2	0,216	0,806
2012	292,5	236,9	301,7	1,045	0,354
2013	301,2	287,5	310,9	0,098	0,906
2014	315,9	340,1	337,1	0,226	0,798
2015	320,5	343,9	330,3	0,142	0,868
2016	315,9	307,3	325,7	0,072	0,931
2017	321,3	303,1	331,0	0,180	0,835

*Z enosmerno analizo variance smo za vsako leto testirali razlike glede na velikost občin. V zadolženosti na prebivalca ni v nobenem analiziranem letu zaznati statistično značilnih razlik glede na to, ali gre za majhno, srednje veliko ali veliko občino.

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Na sliki 9 lahko opazimo postopno povečevanje zadolževanja občin, majhnih, srednje velikih in velikih, od leta 2009, z letom 2015 pa postopno zmanjševanje pri srednje velikih in ohranjanje podobne ravni pri majhnih in velikih občinah. V letu 2009 je bila zadolženost najnižja pri srednje velikih občinah, nato pri le teh najvišja v letu 2015. Najnižjo zadolženost imajo v letu 2017 srednje velike občine.



Slika 9: Zadolženost občine na prebivalca

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

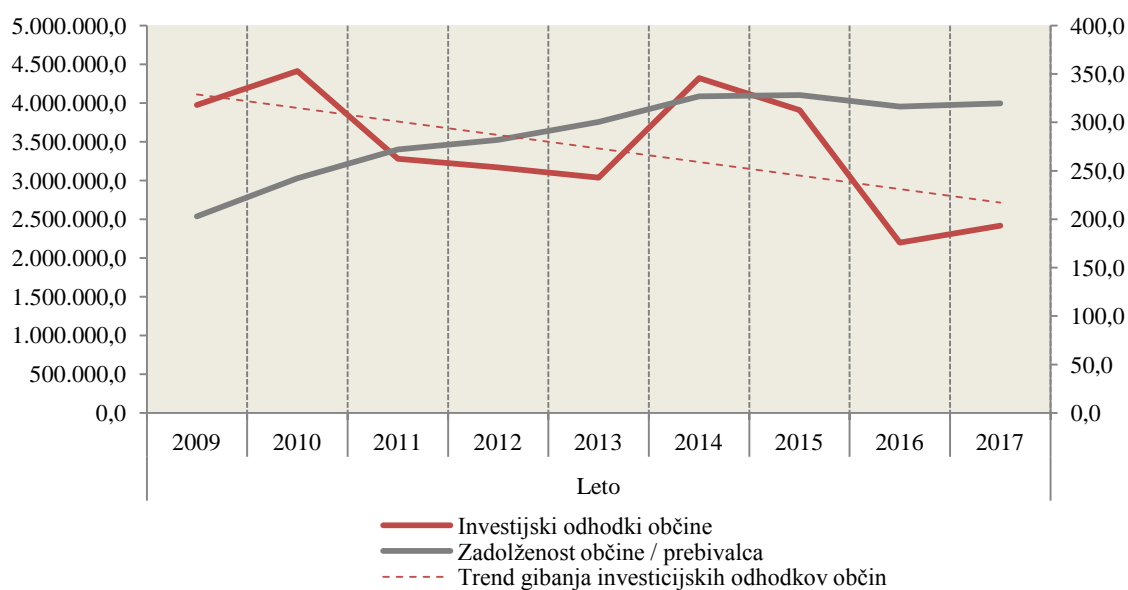
Na podlagi zbranih podatkov, preglednic in slikovnih prikazov ugotovimo, da se zadolženost občin z letom 2015, s pričetkom uporabe določil ustavnega zakona, postopno zmanjšuje. Prav tako se zmanjšuje zadolženost pravnih oseb javnega prava, za katere podatke o zadolženosti občine skupno mesečno in letno občine poročajo Ministrstvu za finance. Pri podrobnem pregledu zadolženosti občin, ki smo jih razdelili po številu prebivalcev v tri razrede, pa ugotovimo, da se zadolženost najbolj zmanjšuje pri srednje velikih občinah.

Na osnovi predstavljenih rezultatov lahko prvo hipotezo potrdimo. Sprejem določil Ustavnega zakona (UZ148) je v splošnem vplival na zmanjševanje skupne zadolženosti občin v RS.

Hipoteza 2: V RS se zmanjšujejo investicijski odhodki občin.

Na podlagi izsledkov raziskave v Italiji z naslovom »Pravila in dolgovi občinskega proračuna: je italijanska uredba učinkovita?«, ki so jo opravili Monacelli, Paziienza in Rapallini (2016), je bilo ugotovljen padec investicijskih odhodkov. Ugotovljeno je bilo, da je stabilni pakt negativno vplival na investicijske naložbe lokalnih oblasti, okrepil pa je nadzor nad javnim dolgom.

Slika 10 prikazuje višino zadolženosti in investicijske odhodke občin v Republiki Sloveniji. Ugotovimo lahko padec investicijskih odhodkov po letu 2010, ponovno rast in ponoven padec po letu 2014. Padec v letu 2015 je lahko posledica sprejema določil Ustavnega zakona (UZ148), lahko pa to odraža vpliv volitev konec leta 2010 in 2014, ko so se investicijski odhodki najbolj povečali in kasneje zmanjšali. Trend gibanja investicijskih odhodkov občin v obdobju od leta 2009 do leta 2017 je padajoč. Prikazani podatki o višini zadolženosti občin na prebivalca so enotni s podatki, uporabljenimi pri prvi hipotezi.



Slika 10: Višina zadolženosti občin v primerjavi z investicijskimi odhodki

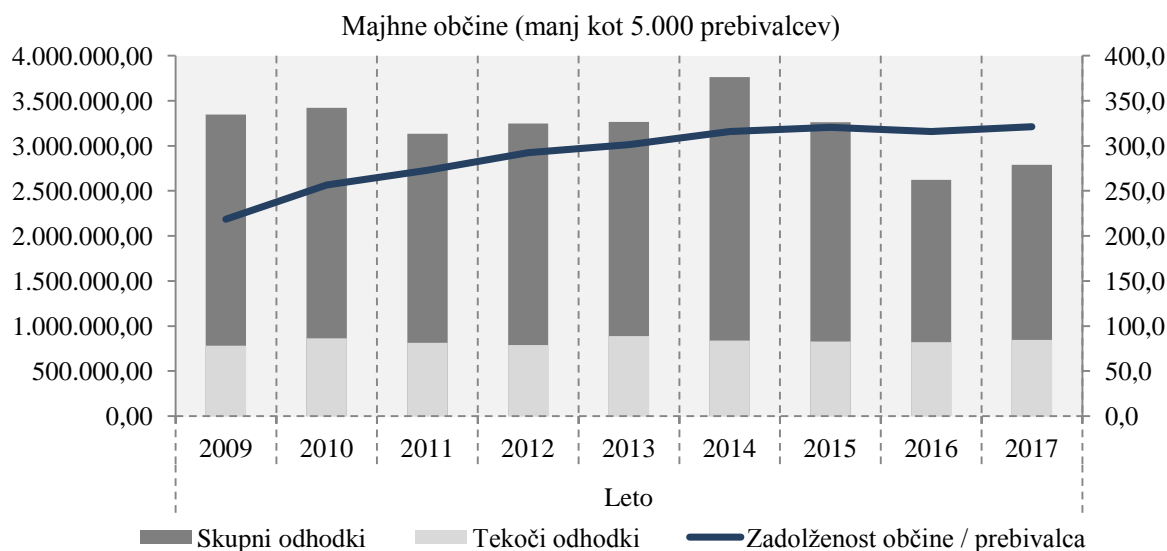
Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Glede na prikazane podatke lahko hipotezo 2 potrdimo. Investicijski odhodki občin se zmanjšujejo.

4.5 Vpliv velikosti občin na zadolževanje in višino tekočih stroškov

Hipoteza 3: Velikost občin v RS vpliva na zadolženost, višino realiziranih tekočih stroškov in višino realiziranih odhodkov.

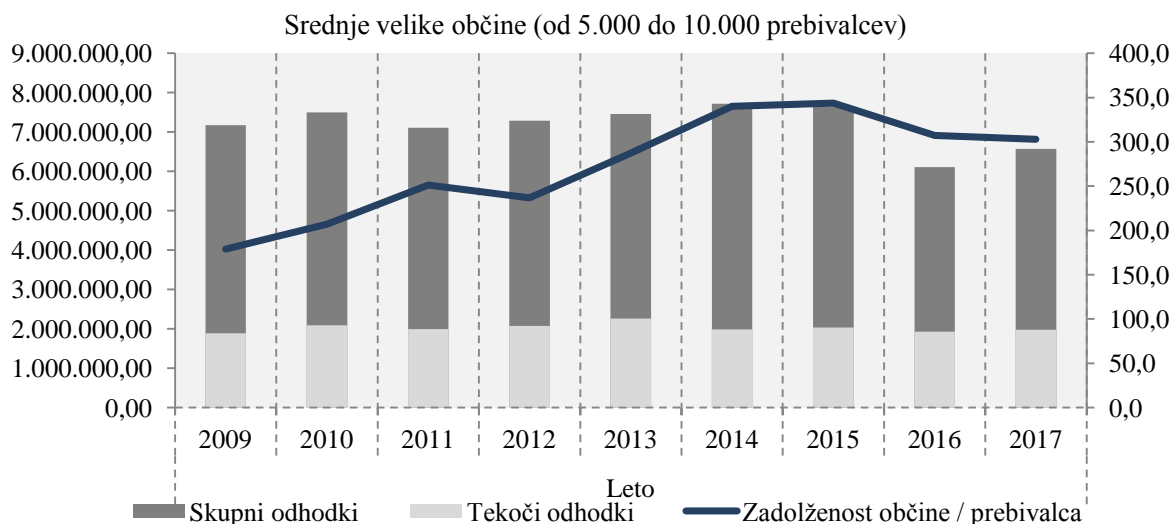
Menimo, da imajo manjše občine višje tekoče stroške glede na višino realiziranega proračuna v primerjavi z večjimi. Višino realiziranega proračuna predstavljajo vsi odhodki, realizirani ob koncu posameznega leta. Manjše oziroma večje občine v nalogi opredeljujemo po merilu števila prebivalcev; umestili smo jih v tri razrede, in sicer občine z do 5.000 prebivalcev, občine z od 5.000 do 10.000 prebivalcev in občine z več kot 10.000 prebivalci. Občine razdeljujemo na majhne, srednje velike in velike. Med majhne občine sodijo občine s številom prebivalcev do 5.000. To so občine, ki so bile v preteklosti ustanovljene v skladu s tretjim odstavkom 13.a člena ZLS-P, ki je dopuščal izjemo pri ustanovitvi občin za območja, kjer obstajajo posebni geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi. V takih primerih je morala imeti občina vsaj 2.000 prebivalcev. V drugi razred sodijo občine srednje velikosti, v tretji razred pa velike občine, med katere umeščamo med drugim tudi mestne občine (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje).



Slika 11: Skupni odhodki, tekoči odhodki in zadolženost majhnih občin (2009–2017)

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

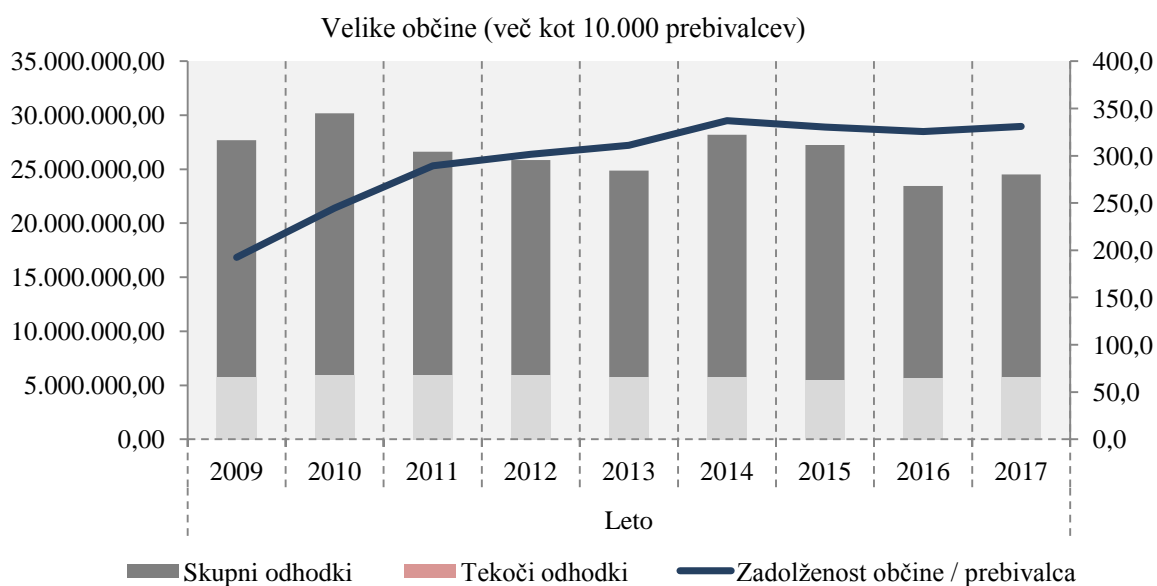
Na sliki 11 lahko vidimo, da se višina tekočih odhodkov pri majhnih občinah bistveno ne spreminja. Od leta 2015 lahko opazimo znižanje celotnih stroškov, povečanje deleža tekočih odhodkov in ohranitev zadolženosti na približno enaki ravni.



Slika 12: Skupni odhodki, tekoči odhodki in zadolženosti srednje velikih občin (2009–2017)

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Pri srednje velikih občinah lahko (na sliki 12) opazimo, da se tekoči odhodki prav tako kot pri majhnih občinah bistveno ne spreminjajo, zadolženost pa se zmanjšuje od leta 2015 naprej, prav tako se zmanjšujejo celotni odhodki, kar pomeni posledično povečanje deleža tekočih odhodkov.



Slika 13: Skupnih odhodki, tekoči odhodki in zadolženost velikih občin (2009–2017)

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Podobno kot pri majhnih in srednje velikih občinah je tudi pri velikih občinah (slika 13) opaziti, da se tekoči stroški bistveno ne spreminjajo, ohranjajo podobno raven, so pa nekoliko nižji v primerjavi s celotnimi stroški.

S korelacijsko analizo smo proučevali povezanost med statističnimi spremenljivkami število prebivalcev ter kazalniki odhodkov (skupni odhodki, investicijski odhodki, tekoči odhodki).

Zaradi preglednosti bomo analizo povezanosti prikazali ločeno po različnih velikostih občin, kot smo jo dejansko tudi izvedli. Za testiranje povezanosti med spremenljivkami uporabimo Pearsonov korelacijski koeficient.

Na vzorcu majhnih občin je število prebivalcev statistično značilno ($p < 0,05$) povezano z vsemi analiziranimi spremenljivkami:

- močno pozitivno je povezano s spremenljivko »tekoči odhodki« ($r = 0,702$, $p = 0,000$), kar pomeni, da se v majhnih občinah z večanjem števila prebivalcev močno večajo tudi tekoči odhodki;
- srednje močno pozitivno je povezano s spremenljivko »skupni odhodki« ($r = 0,573$, $p = 0,000$), kar pomeni, da se v majhnih občinah z večanjem števila prebivalcev zmerno večajo skupni odhodki;
- šibko pozitivno je povezano s spremenljivko »investicijski odhodki« ($r = 0,273$, $p = 0,007$), kar pomeni, da se v majhnih občinah z večanjem števila prebivalcev rahlo večajo investicijski odhodki.

In še za konec, med številom prebivalcev in zadolženostjo občine na prebivalca smo zaznali šibko negativno korelacijo ($r = -0,300$, $p = 0,000$), kar pomeni, da se v majhnih občinah z večanjem števila prebivalcev zadolženost občin znižuje (preglednica 4).

Preglednica 4: Korelacijska analiza za majhne občine

		Število prebivalcev	
Majhne občine z manj kot 5.000 prebivalcev	Zadolženost občine/prebivalca	Pearson Correlation	-0,300**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	983
	Skupni odhodki	Pearson Correlation	0,573**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	983
	Investicijski odhodki	Pearson Correlation	0,273**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	983
	Tekoči odhodki	Pearson Correlation	0,702**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	983

** . Correlation is significant at the 0,01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0,05 level (2-tailed).

Na vzorcu srednje velikih občin je število prebivalcev statistično značilno ($p < 0,05$) povezano z vsemi analiziranimi spremenljivkami:

- srednje močno pozitivno je povezano s spremenljivko »skupni odhodki« ($r = 0,474$, $p = 0,000$), kar pomeni, da se v srednje velikih občinah z večanjem števila prebivalcev zmerno večajo skupni odhodki;
- šibko pozitivno je povezano s spremenljivkama »investicijski odhodki« ($r = 0,307$, $p = 0,000$) in tekoči odhodki ($r = 0,296$; $p = 0,000$), kar pomeni, da se v srednje velikih občinah z večanjem števila prebivalcev rahlo večajo tudi investicijski in skupni odhodki.

In še za konec, med številom prebivalcev in zadolženostjo občine/prebivalca na primeru srednje velikih občin nismo zaznali korelacije ($r = -0,019$, $p = 0,699$) (preglednica 5).

Preglednica 5: Korelacijska analiza za srednje velike občine

		Število prebivalcev	
Srednje velike občine z 5.000 do 10.000 prebivalcev	Zadolženost občine / prebivalca	Pearson Correlation	-0,019
		Sig. (2-tailed)	0,699
		N	436
	Skupni odhodki	Pearson Correlation	0,474**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	436
	Investicijski odhodki	Pearson Correlation	0,307**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	436
	Tekoči odhodki	Pearson Correlation	0,296**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	436

** . Correlation is significant at the 0,01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0,05 level (2-tailed).

Na vzorcu velikih občin je število prebivalcev statistično značilno ($p < 0,05$) povezano z vsemi analiziranimi spremenljivkami:

- močno pozitivno je povezano s spremenljivkami »skupni odhodki« ($r = 0,980$, $p = 0,000$), »investicijski odhodki« ($r = 0,773$, $p = 0,000$) ter »tekoči odhodki« ($r = 0,964$, $p = 0,000$), kar pomeni, da se v velikih občinah z večanjem števila prebivalcev možno večajo tudi vsi odhodki, predvsem to velja za tekoče in skupne odhodke

Glede korelacije med številom prebivalcev in zadolženostjo občine na prebivalca velja ravno nasprotno kot pri majhnih občinah, in sicer imamo šibko pozitivno korelacijo ($r = 0,173$, $p = 0,000$). Za velike, mestne občine torej velja, da več kot je prebivalcev, večja je zadolženost občine (preglednica 6).

Preglednica 6: Korelacijska analiza za velike občine

		Število prebivalcev	
Velike občine – več kot 10.000 prebivalcev	Zadolženost občine / prebivalca	Pearson Correlation	0,173**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	481
	Skupni odhodki	Pearson Correlation	0,980**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	480
	Investicijski odhodki	Pearson Correlation	0,773**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	481
	Tekoči odhodki	Pearson Correlation	0,964**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	481

** . Correlation is significant at the 0,01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0,05 level (2-tailed).

Na podlagi preglednic lahko ugotovimo, da obstaja povezanost med velikostjo občin po številu prebivalcev in zadolženostjo, tekočimi odhodki in skupnimi odhodki občin. Na podlagi korelacijske analize ugotavljamo, da se z naraščanjem števila prebivalcev pri majhnih in velikih občinah močno povečujejo tekoči odhodki, pri srednje velikih občinah pa je z naraščanjem števila prebivalcev zaznati šibko pozitivno povezanost s tekočimi odhodki. Pri zadolževanju se s povečevanjem števila prebivalcev pri manjših občinah zadolženost zmanjšuje, pri velikih pa ravno obratno. Pri srednje velikih ni zaznati korelacije med zadolženostjo in številom prebivalcev.

Hipoteze tri na podlagi analiziranih podatkov ne moremo potrditi v celoti. Potrdimo lahko, da imajo najnižje tekoče odhodke v primerjavi s celotnimi odhodki velike občine, ki jih z naraščanjem števila prebivalcev, tako kot majhne, tudi povečujejo. Zavržemo pa lahko trditev, da imajo manjše občine najvišjo skupno zadolženost na prebivalca, kar je prikazano v preglednici 4, kjer smo z enosmerno analizo variance dokazali, da v nobenem letu ni razlik med zadolženostjo občin glede na velikost. Pri manjših občinah se s povečevanjem števila prebivalcev zadolženost manjša, pri večjih pa se povečuje.

4.6 Vpliv lastnih prihodkov na višino zadolženosti občin

Hipoteza 4: Občine v RS z višjimi lastnimi prihodki imajo nižjo zadolženost.

Preveriti želimo, ali »lastni prihodki« vplivajo na zadolževanje občin. Pod pojmom »lastni prihodki« bomo pri izračunu upoštevali davčne prihodke brez dohodnine in druge nedavčne prihodke, kapitalske prihodke in donacije, na katere višino lahko občine vsaj deloma vplivajo.

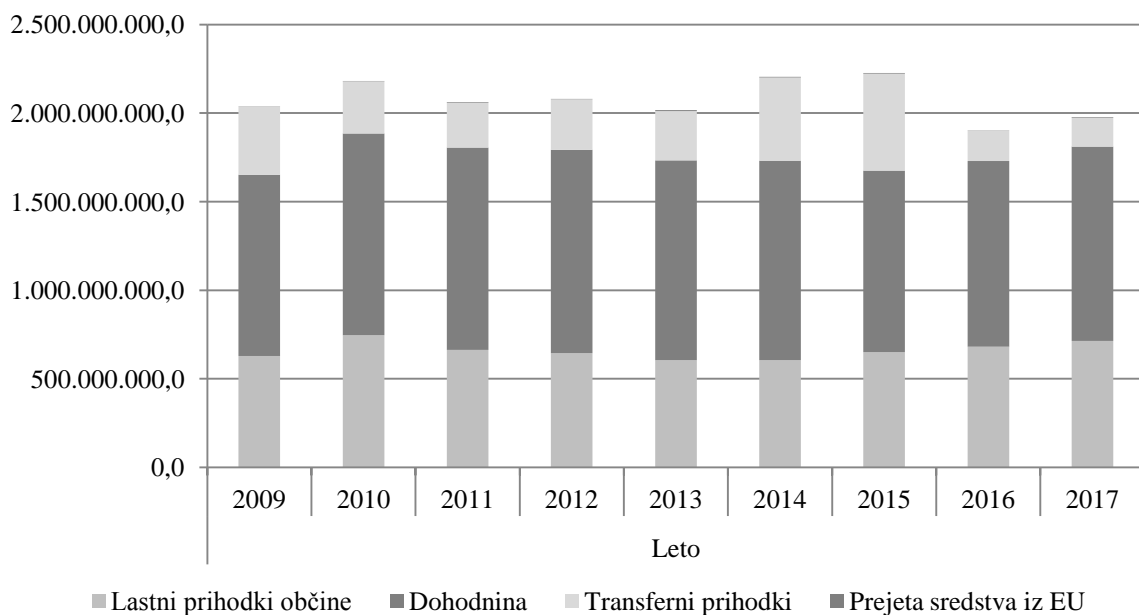
Občine s svojimi predpisi v zakonskem okviru samostojno določajo stopnje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, občinske takse, samoprispevke, globe za kršitve občinskih predpisov, koncesijske dajatve, cene storitev obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb, kot je to navedeno v pojasnilu Ministrstva za javno upravo (MJU 2019). Merila za dodelitev prihodkov iz naslova dohodnine, ki pripada občinam v višini 54 %, pa določa Zakon o financiranju občin.

Iz preglednice 7 je razvidno, koliko so znašali prihodki občin v obdobju od leta 2009 do leta 2017. Lastni prihodki v preglednici predstavljajo seštevek davčnih prihodkov brez dohodnine, nedavčne prihodke, kapitalske prihodke in donacije. Skupne prihodke v tabeli predstavljajo lastni prihodki, dohodnina, transferni prihodki in prejeta sredstva iz EU. Največji delež skupnih prihodkov občin predstavlja dohodnina, ki jo v celoti uravnava država, najmanjši delež pa sredstva, prejeta iz EU.

Preglednica 7: Pregled prihodkov občin za obdobje od leta 2009 do leta 2017

Leto	Skupni prihodki	Lastni prihodki občine	Dohodnina	Transferni prihodki	Prejeta sredstva iz EU
2009	2.036.559.458,9	629.429.811,7	1.023.027.564,0	382.370.385,4	1.731.697,7
2010	2.180.402.953,2	747.244.410,5	1.137.193.059,0	294.611.119,4	1.354.364,2
2011	2.061.173.030,9	663.936.145,5	1.141.811.931,0	252.502.449,1	2.922.505,4
2012	2.080.068.830,3	645.221.684,2	1.147.340.149,4	284.887.234,4	2.619.762,3
2013	2.016.221.279,1	606.084.976,9	1.127.502.199,0	278.011.615,5	4.622.487,7
2014	2.204.562.099,3	606.039.284,2	1.125.886.983,0	468.634.406,7	4.001.425,4
2015	2.226.375.984,8	650.301.819,8	1.024.977.061,0	547.405.110,8	3.691.993,3
2016	1.901.732.400,6	680.613.145,7	1.049.487.489,0	168.809.115,9	2.822.650,0
2017	1.976.659.150,4	713.367.195,5	1.096.669.339,0	163.171.966,0	3.450.649,9

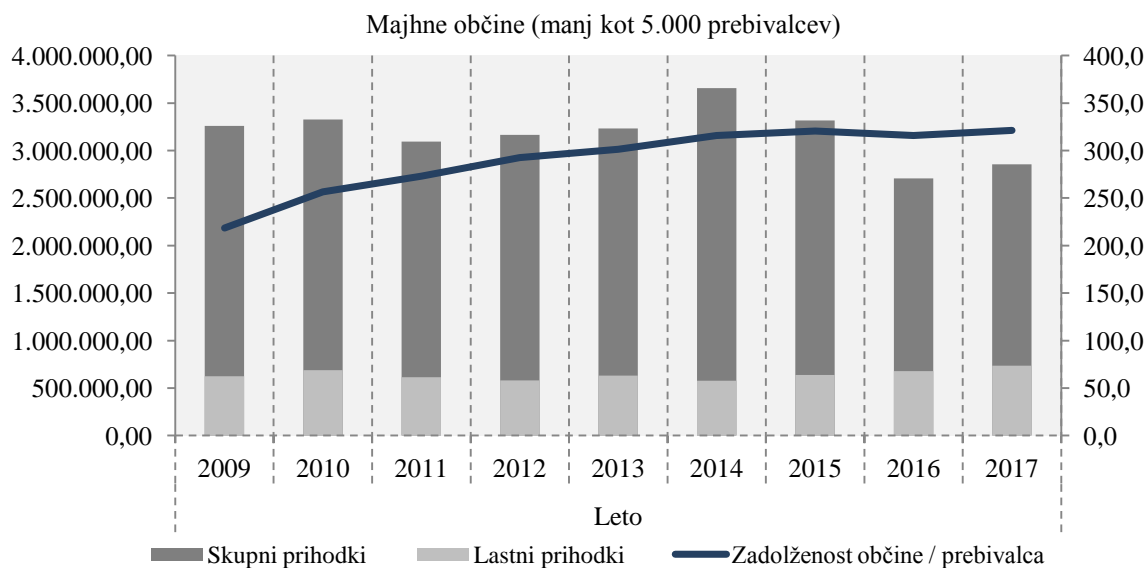
Vir: Ministrstvo za finance 2018a.



Slika 14: Prihodki občin v obdobju od leta 2009 do leta 2017

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

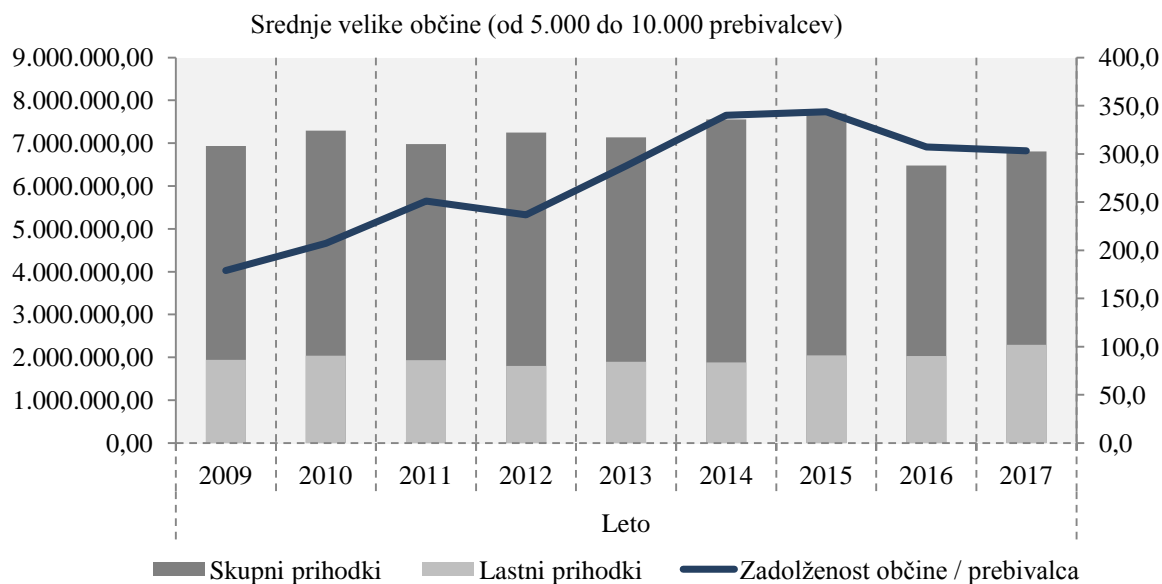
Na sliki 14 lahko vidimo, da so lastni prihodki v obdobju od leta 2009 do leta 2017 približno na enaki ravni, vendar z manjšim odstopanjem v letih 2010 in 2017, ko se nekoliko povečajo.



Slika 15: Skupni prihodki, lastni prihodki in zadolženost majhnih občin (2009–2017)

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

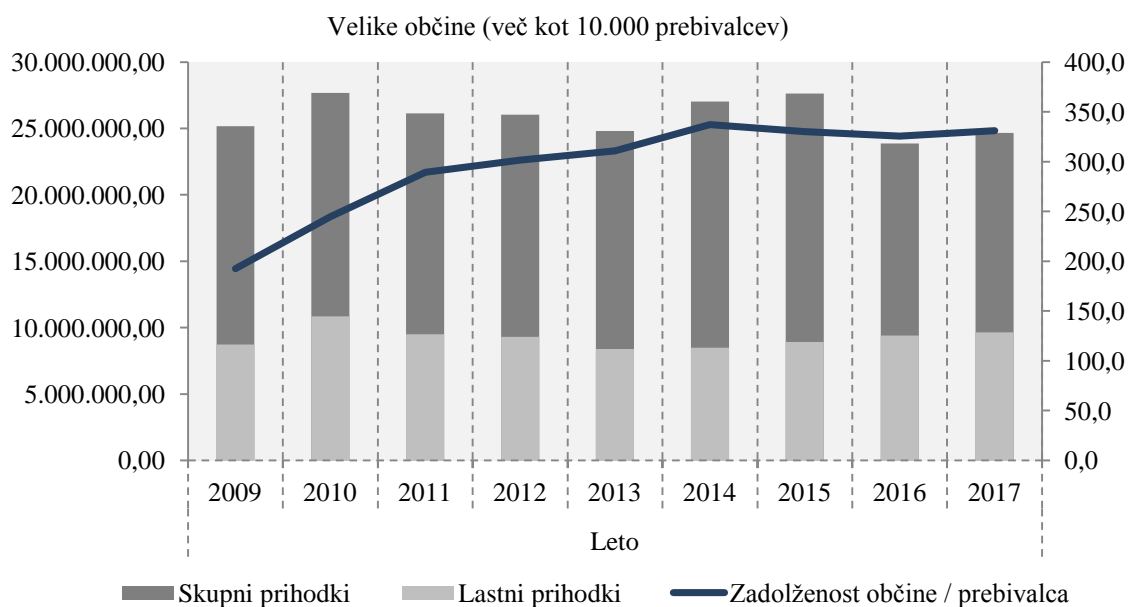
Na sliki 15 lahko opazimo, da se lastni prihodki majhnih občin v obdobju od 2009 do leta 2017 bistveno ne povečujejo ali zmanjšujejo, kot se spreminja zadolženost. Delež lastnih prihodkov v skupnih prihodkih se v letih 2016 in 2017 povečuje zaradi zmanjševanja skupnih odhodkov, zadolženost pa se ohranja na enaki ravni.



Slika 16: Skupni prihodki, lastni prihodki in zadolženost srednje velikih občin (2009–2017)

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Slika 16 kaže, da je višina lastnih prihodkov pri srednje velikih občinah nekoliko višja kot pri manjših občinah in se bistveno ne spreminja v proučevanem obdobju od leta 2009 do leta 2017. Zadolženost srednje velikih občin je od leta 2009 do leta 2014 naraščala, z letom 2015, po sprejemu Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave RS, pa se zadolženost zmanjšuje.



Slika 17: Skupni prihodki, lastni prihodki in zadolženost velikih občin (2009–2017)

Vir: Ministrstvo za finance 2018a.

Če primerjamo slike 15, 16 in 17, opazimo, da imajo velike občine nekoliko višje lastne prihodke v primerjavi z manjšimi in srednje velikimi občinami, zadolženost v zadnjih letih se ne povečuje.

Preglednica 8: Korelacijska analiza povezanosti med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki

	Število prebivalcev		Lastni prihodki občine
Majhne občine z manj kot 5.000 prebivalcev	Zadolženost občine/prebivalca	Pearson Correlation	-0,173**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	983
Srednje velike občine z 5.000 do 10.000 prebivalcev	Zadolženost občine/prebivalca	Pearson Correlation	-0,028
		Sig. (2-tailed)	0,565
		N	436
Velike občine – več kot 10.000 prebivalcev	Zadolženost občine/prebivalca	Pearson Correlation	0,224**
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	481

Na vzorcu majhnih občin je povezanost med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki občine statistično značilna ($p < 0,05$) in negativna, moč povezave lahko označimo kot šibko ($r = -0,173$, $p = 0,000$), kar pomeni, da se v majhnih občinah z večanjem lastnih prihodkov rahlo niža zadolženost na prebivalca.

Na vzorcu srednje velikih občin ni zaznati statistično značilne povezanosti med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki ($r = -0,028$, $p = 0,565$; $p > 0,05$).

Na vzorcu velikih občin je povezanost med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki občine statistično značilna ($p < 0,05$) in pozitivna, moč povezave lahko označimo kot šibko ($r = 0,224$, $p = 0,000$), kar pomeni, da se v velikih občinah z večanjem lastnih prihodkov zadolženost na prebivalca rahlo zvišuje.

Na podlagi slikovnega prikaza lahko povzamemo, da so lastni prihodki nekoliko višji pri večjih občinah, sledijo jim srednje velike in nato majhne občine. Na podlagi korelacijske analize je ugotovljena povezanost med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki, in sicer na vzorcu majhnih občin in velikih občin, pri srednje velikih občinah pa povezanosti ni zaznati.

Pri majhnih občinah se z večanjem lastnih prihodkov zadolženost rahlo zmanjšuje, pri velikih pa se rahlo povečuje.

Hipoteze 4 ne moremo potrditi, saj občine z višjimi lastnimi prihodki, kot jih imajo večje občine, niso manj zadolžene, kvečjemu se zadolženost z večanjem lastnih prihodkov rahlo povečuje.

5 ZAKLJUČEK

Slovenija je v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije z namenom stabilizacije javnih financ brez zadolževanja. Na podlagi zbranih podatkov za obdobje od leta 2009 do 2017, objavljenih na straneh Ministrstva za finance (2018a), ugotavljamo, da je bila najnižja zadolženost občin ugotovljena v letu 2009 v višini 455,6 milijona evrov. Zadolženost občin se je postopno povečevala in najvišji znesek dosegla v letu 2014, ko je zadolženost občin znašala 731,9 milijonov evrov. Na podlagi raziskave ugotavljamo, da zakonodajni dejavnik vpliva na zadolženost občin, ki se opazno zmanjšuje od leta 2015 naprej, ko so se pričela uporabljati določila sprejetega zakona. Opazimo tudi zmanjševanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja, katerih ustanoviteljica je občina, ki se je prav tako povečevala od leta 2009 do leta 2014, z letom 2015 pa se zmanjšuje. Vzporedno z zmanjševanjem zadolženosti opažamo tudi padec investicijskih odhodkov. Trend gibanja investicijskih odhodkov občin za obdobje od leta 2009 do leta 2017 je padajoč.

Pri organizacijskemu dejavniku smo občine glede na število prebivalcev razdelili v tri razrede, majhne, srednje velike in velike občine. Proučevali smo vpliv velikosti občin glede na število prebivalcev na zadolženost občine na prebivalca. Na podlagi korelacijske analize ugotavljamo, da je med številom prebivalcev pri majhnih občinah ugotovljena šibka negativna povezanost s spremenljivko zadolženostjo občine na prebivalca, kar pomeni, da se z večanjem števila prebivalcev pri majhnih občinah zadolženost znižuje. Pri velikih občinah je ravno obratno – zaznati je šibko pozitivno povezanost, kar pomeni, da se zadolženost občine z večanjem števila prebivalcev rahlo povečuje. Pri srednje velikih občinah ni zaznati korelacije med številom prebivalcev in zadolženostjo občine na prebivalca. Primerjali smo tudi vpliv števila prebivalcev na tekoče odhodke in ugotovili, da se z večanjem števila prebivalcev pri majhnih in velikih občinah močno povečujejo tekoči odhodki, pri srednje velikih občinah pa je s povečevanjem števila prebivalcev zaznati šibko pozitivno povezanost s tekočimi odhodki. Potrdimo lahko, da imajo najnižje tekoče odhodke v primerjavi s celotnimi odhodki velike občine, ki jih z večanjem števila prebivalcev, tako kot majhne, tudi povečujejo.

V nalogi smo v okviru ekonomskega dejavnika preverjali povezanost med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki, ki smo jih opredelili kot davčne prihodke brez dohodnine, druge nedavčne prihodke, kapitalske prihodke in donacije, ter ugotovili negativno korelacijo pri majhnih občinah, pozitivno pri velikih občinah, pri srednje velikih občinah pa korelacije ni bilo zaznati. Negativna korelacija pri majhnih občinah pomeni, da se z večanjem lastnih prihodkov zadolženost rahlo niža. Pozitivna korelacija med zadolženostjo občine na prebivalca in lastnimi prihodki pri velikih občinah pa pomeni, da se z večanjem lastnih prihodkov zadolženost na prebivalca zvišuje.

Na podlagi raziskave ugotavljamo, da država kot regulator v smislu sprejemanja zakonov z namenom stabiliziranja javnih financ vpliva na zmanjševanje zadolženosti občin, predvsem se to odraža pri srednje velikih občinah, kjer se je zadolženost najbolj zmanjšala. Vendar pa se

poleg zmanjševanja zadolženosti zmanjšujejo tudi investicijski odhodki občin, kar lahko kaže na to, da imajo občine premalo lastnih sredstev, s katerimi bi lahko financirale zastavljene projekte, zaradi katerih se zadolžujejo. Zadolženost bi občine lahko zmanjševale z večjo pridobitvijo evropskih sredstev, ker glede na izsledke v nalogi lahko ugotovimo, da občine iz skladov EU prejemajo izredno nizek delež sredstev.

Pri proučevanju zadolženosti občin v okviru njihove razdelitve v tri razrede – majhne, srednje velike in velike – ugotavljamo, da spremenjeno število prebivalcev najbolj vpliva na zadolženost na prebivalca pri majhnih in velikih občinah, prav tako pri tekočih odhodkih. Pri srednje velikih občinah ni zaznati večjih sprememb. Glede na izsledke lahko ugotovimo, da srednje velike občine ne povečujejo zadolženosti in tekočih odhodkov glede na spremenjeno število prebivalcev. Lahko rečemo, da drobljenje občin na manjše oziroma ustanovitev manjših občin ni priporočljivo tako z vidika zadolževanja kot tekočih odhodkov, katerih višina v primerjavi s celotnimi odhodki je najnižja pri velikih občinah. Srednje velike in velike občine imajo več možnosti tudi pri pridobivanju sredstev iz EU, največ možnosti pa je pri povezovanju občin, in sicer pri večjih projektih, ki se nanašajo na regije. Povezovanje oziroma združevanje občin bi bilo priporočljivo tudi z vidika zmanjšanja tekočih odhodkov.

Glede lastnih sredstev bi pričakovali, da se pri večanju teh sredstev občine manj zadolžujejo na prebivalca, vendar smo na podlagi raziskave ugotovili, da se pri večjih občinah, ki imajo nekoliko višje lastne prihodke kot srednje velike in majhne občine, zadolženost na prebivalca z večanjem lastnih prihodkov rahlo povečuje. Glede na ugotovitve bi bilo treba razmišljati o tem, da bi občinam omogočili in jih spodbujali k pridobivanju lastnih sredstev, mogoče iz naslova njihovega premoženja ali iz sredstev Evropske unije, ker, kot poudarja Vlaj (1998, 192), je treba občinam za njihovo delovanje zagotoviti finančno neodvisnost.

LITERATURA

- Blöchliger, Hansjörg in David King. 2006. *Fiscal autonomy of sub-central governments*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2. Paris: OECD.
<https://www.oecd.org/ctp/federalism/37388375.pdf> (12. 7. 2017).
- Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik. 2003. Mednarodna primerjava sistemov financiranja občin. *Lex Localis* 1 (3): 1–38.
- Brezovnik, Boštjan, Žan Oplotnik in Mateja Finžgar. 2015. *Financiranje slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalna samoupravo in javna naročila Maribor.
- Davey, Kenneth. 2005. Introduction. V *A handbook on finance at local and regional level*, 1–12. Brussels: Council of Europe.
- Evans, James D. 1996. *Straightforward statistics for the behavioral sciences*. Pacific Grove (Ca): Brooks/Cole.
- Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, Miro in Simona Kukovič. 2012. *Baza podatkov Upravljalvska sposobnost slovenskih občin: raziskava 2012*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- Kropivnik, Samo, Tina Kogovšek in Meta Gnidovec. 2012. *Analize podatkov z SPSS-om 12.0*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mencinger, Jože. 2012. Kako bi delovalo slovensko »zlato pravilo«? *Gospodarska gibanja*, 445: 6–9.
- Milunovič, Vilma. 2013. *Ekonomsko-finančni vidiki razvoja lokalne samouprave*.
<http://www.ifimes.org/si/8660-ekonomsko-financni-vidiki-razvoja-lokalne-samouprave> (2. 7. 2017).
- Monacelli, Daniela, Maria Grazia Pazienza in Chiara Rapallini. 2016. Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective. *Public Budgeting and Finance* 36 (3): 114–140.
- Oplotnik, Žan in Boštjan Brezovnik. 2014. *Načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Oplotnik, Žan in Franc Križanič. 2002. *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS: oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete.
- Republika Slovenije, Služba za lokalno samoupravo. 2019. *Naloge občin*.
<https://www.gov.si/teme/naloge-obcin/> (7. 9. 2019).
- Schaltegger, Christoph A. in Lars P. Feld. 2009. Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments. *European Journal of Political Economy* 25 (1): 115–123.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Štefe, Erna. 2010. *Financiranje proračunskih uporabnikov*. Ljubljana: Zavod IRC.
- Tavares, Antonio F. 2018. Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development* 22 (1): 5–15.
- Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRAVNI VIRI

- Ustava Republike Slovenije (URS). *Uradni list RS*, št. 33/91-I), 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a.
- Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije (UZ148). *Uradni list RS*, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004 in 68/2006.
- Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN). *Uradni list RS*, št. 47/2006, 65/2007 – odl. US, 79/2012 – odl. US, 61/2017 – ZAID in 7/2018.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1). *Uradni list RS*, št. 123/2006, 57/2008, 36/2011, 14/2015 – ZUUJFO in 71/2017.
- Zakon o fiskalnem pravilu (ZFisP). *Uradni list RS*, št. 55/2015.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009. *Uradni list RS*, št. 114/07, 58/08, 58/08 – ZZdrS-E, 109/08 – ZJF-D, 26/09, 31/09 – popr., 59/09, 96/09 in 99/09 – ZIPRS1011.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011. *Uradni list RS*, št. 99/09, 29/10, 56/10 in 96/10 – ZIPRS1112.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012. *Uradni list RS*, št. 96/10, 4/11, 22/12 – ZUKN-C in 37/12.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014. *Uradni list RS*, št. 104/12, 46/13, 56/13 – ZŠtip-1, 61/13, 82/13, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr in 111/13 – ZOPSPU-A.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015. *Uradni list RS*, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017. *Uradni list RS*, št. 96/15, 46/16 in 80/16 – ZIPRS1718.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019. *Uradni list RS*, št. 71/17, 13/18 ZJF-H, 83/18 in 19/19.
- Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS*, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo, 14/2013 – popr., 101/2013, 55/2015 – ZFisP, 96/2015 – ZIPRS1617 in 13/2018.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). *Uradni list RS*, št. 94/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012 – ZUJF, 14/2015 – ZUUJFO, 11/2018 – ZSPDSL-1 in 30/2018.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV). *Uradni list RS*, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17.
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODNO). *Uradni list RS*, št. 44/96 in 72/05 – ZLS-M.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe*, št. 15/1996.
- Zakon o razglasitvi zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij (ZPUODO). *Uradni list RS*, št. 44/96 in 72/05 – ZLS-M.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI). *Uradni list RS*, št. 15/1994, 26/2007 – uradno prečiščeno besedilo in 6/2018 – odl. US.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-P). *Uradni list RS*, št. 79/09.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R). *Uradni list RS*, št. 51/2010.

Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF). *Uradni list RS*, št. 40/2012, 96/2012 – ZPIZ-2, 104/2012 – ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 – odl. US, 46/2013 – ZIPRS1314-A, 56/2013 – ZŠtip-1, 63/2013 – ZOsn-I, 63/2013 – ZJAKRS-A, 99/2013 – ZUPJS-C, 99/2013 – ZSVarPre-C, 101/2013 – ZIPRS1415, 101/2013 – ZDavNepr, 107/2013 – odl. US, 85/2014, 95/2014, 24/2015 – odl. US, 90/2015, 102/2015 in 63/2016 – ZDoh-2R.

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO). *Uradni list RS*, št. 60/1994, 108/2006, 9/2011 in 31/2018.

Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. *Uradni list RS*, št. 112/2009, 58/2010, 104/2010, 104/2011, 97/2012, 108/2013, 94/2014, 100/2015, 84/2016, 75/2017 in 82/2018.

Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin. *Uradni list RS*, št. 55/2015.

Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin. *Uradni list RS*, št. 3/2013.

Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov. *Uradni list RS*, št. 57/05, 88/05 – popr., 138/06 in 108/08.

Odlok o razpisu referendumu in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občine oziroma spremembo območja občine. *Uradni list RS*, št. 113/2005, 121/2005 – popr., 9/2006 – odl. US in 13/2006.

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS). *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe*, št. 15/1996, *Uradni list RS*, št. 57/1996.

DRUGI VIRI

Evropska komisija. 2010. *Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. [Http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf) (13. 2. 2019).

Evropska unija. 1992. *Pogodba o Evropski uniji – Maastrichtska pogodba*. [Https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf) (13. 2. 2019).

Federation of Canadian Municipalities and National Research Council. 2002. *Alternative funding mechanisms*. [Https://data.fcm.ca/documents/reports/Infraguide/Alternative_Funding_Mechanisms_EN.pdf](https://data.fcm.ca/documents/reports/Infraguide/Alternative_Funding_Mechanisms_EN.pdf) (13. 2. 2019).

MGRT – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2018. *Deleži sredstev za sofinanciranje investicij v letih 2018 in 2019*. [Http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Aljosa/Obcine/Delezi_sredste_v_obcin_za_sofinanciranje_investicij_v_letih_2018_in_2019.pdf](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Aljosa/Obcine/Delezi_sredste_v_obcin_za_sofinanciranje_investicij_v_letih_2018_in_2019.pdf) (13. 2. 2019).

Ministrstvo za finance. 2016. *Proračunski priročnik za pripravo proračunov občin za leti 2017 in 2018*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.

- Ministrstvo za finance. 2018a. *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov) od leta 2008 do 2017.*
[Http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_osebnega_dela_proracuna/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_osebnega_dela_proracuna/) (13. 2. 2019).
- Ministrstvo za finance. 2018b. *Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2017 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2017.*
[Http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2016/Poročilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2017.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2016/Poročilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2017.pdf) (13. 2. 2019).
- Ministrstvo za javno upravo (MJU). 2019. *Sistem financiranja občin.*
[Http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/financiranje_obcin/](http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/financiranje_obcin/) (12. 5. 2019).
- Računsko sodišče RS. 2009. *Revizijsko poročilo. Zadolževanje občin.* Poslovni dokumenti, Računsko sodišče RS.
- Računsko sodišče RS. 2012. *Revizijsko poročilo. Ureditev področja občin.* Poslovni dokumenti, Računsko sodišče RS.
- Skupnost občin Slovenije. 2016. *Po tretjem krogu pogajanj za financiranje občin še vedno razhajanja med vladno in občinsko stranjo.* [Https://skupnostobcin.si/2016/09/po-tretjem-krogu-pogajanj-za-financiranje-obcin-se-vedno-razhajanja-med-vladno-in-obcinsko-stranjo/](https://skupnostobcin.si/2016/09/po-tretjem-krogu-pogajanj-za-financiranje-obcin-se-vedno-razhajanja-med-vladno-in-obcinsko-stranjo/) (13. 2. 2019).
- SURS – Statistični urad RS. 2007. *Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah.* Ljubljana: Statistični urad RS.
- SURS – Statistični urad RS. 2017. *Pojasnilo o teritorialnih spremembah občin.*
[Https://www.stat.si/dokument/5618/PojasnilaOteritorialnihSpremembahObcin.doc](https://www.stat.si/dokument/5618/PojasnilaOteritorialnihSpremembahObcin.doc) (13. 2. 2019).
- SURS – Statistični urad RS. 2018. *Slovenske statistične regije in občine v številkah 2018.*
[Https://www.stat.si/StatWeb/news/Index/7323](https://www.stat.si/StatWeb/news/Index/7323) (13. 2. 2019).
- Vlada Republike Slovenije. 2012. *Vlada potrdila Predlog za začetek postopka za spremembo 148. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije.*
[Http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/5_redna_seja_vlade_rs_22034/](http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/5_redna_seja_vlade_rs_22034/) (13. 2. 2019).

PRILOGA

OBČINE PO ŠTEVILU PREBIVALCEV

Število prebivalcev		
Manj kot 5.000 prebivalcev	Od 5.000 do 10.000 prebivalcev	Več kot 10.000 prebivalcev (op. z odebeljeno pisavo so izpisane mestne občine)
Ankaran	Beltinci	Ajdovščina
Apače	Bled	Brezovica
Benedikt	Bohinj	Brežice
Bistrica Ob Sotli	Braslovče	Celje
Bloke	Brda	Cerknica
Borovnica	Cerklje na Gorenjskem	Črnomelj
Bovec	Dobrova - Polhov Gradec	Domžale
Cankova	Dol pri Ljubljani	Grosuplje
Cerkno	Dravograd	Hoče - Slivnica
Cerkvenjak	Duplek	Idrija
Cirkulane	Gorenja vas - Poljane	Ilirska Bistrica
Črenšovci	Gornja Radgona	Ivančna Gorica
Črna na Koroškem	Hrastnik	Izola
Destričnik	Ig	Jesenice
Divača	Kanal ob Soči	Kamnik
Dobje	Kidričevo	Kočevje
Dobrepolje	Komenda	Koper
Dobrna	Kranjska Gora	Kranj
Dobrovnik	Lenart	Krško
Dolenjske Toplice	Lukovica	Laško
Dornava	Mengeš	Lendava
Gorišnica	Metlika	Litija
Gorje	Miklavž na Dravskem polju	Ljubljana
Gornji Grad	Moravče	Ljutomer
Gornji Petrovci	Moravske Toplice	Logatec
Grad	Naklo	Maribor
Hajdina	Pesnica	Medvode
Hodoš	Pivka	Murska Sobota
Horjul	Polzela	Nova Gorica
Hrpelje-Kozina	Prevalje	Novo mesto
Jezersko	Puconci	Ormož
Juršinci	Rače - Fram	Piran
Kobarid	Radenci	Postojna
Kobilje	Radlje ob Dravi	Ptuj
Komen	Ribnica	Radovljica
Kostanjevica na Krki	Ruše	Ravne na Koroškem
Kostel	Šempeter - Vrtojba	Rogaška Slatina
Kozje	Šenčur	Sevnica

Priloga

Število prebivalcev		
Manj kot 5.000 prebivalcev	Od 5.000 do 10.000 prebivalcev	Več kot 10.000 prebivalcev (op. z odebeljeno pisavo so izpisane mestne občine)
Križevci	Šentilj	Sežana
Kungota	Šentjernej	Slovenj Gradec
Kuzma	Škofljica	Slovenska Bistrica
Ljubno	Šmartno pri Litiji	Slovenske Konjice
Log-Dragomer	Šoštanj	Šentjur
Loška Dolina	Videm	Škofja Loka
Loški Potok	Vipava	Šmarje pri Jelšah
Lovrenc na Pohorju	Vojnik	Tolmin
Luče	Zreče	Trbovlje
Majšperk	Železniki	Trebnje
Makole		Tržič
Markovci		Velenje
Mežica		Vrhnika
Miren - Kostanjevica		Zagorje ob Savi
Mirna		Žalec
Mirna Peč		
Mislinja		
Mokronog - Trebelno		
Mozirje		
Muta		
Nazarje		
Odranci		
Oplotnica		
Osilnica		
Podčetrtek		
Podlehnik		
Podvelka		
Poljčane		
Prebold		
Preddvor		
Radeče		
Razkrižje		
Rečica ob Savinji		
Renče - Vogrsko		
Ribnica na Pohorju		
Rogašovci		
Rogatec		
Selnica ob Dravi		
Semič		
Sodražica		

Število prebivalcev		
Manj kot 5.000 prebivalcev	Od 5.000 do 10.000 prebivalcev	Več kot 10.000 prebivalcev (op. z odebeljeno pisavo so izpisane mestne občine)
Solčava		
Središče ob Dravi		
Starše		
Straža		
Sveta Ana		
Sveta Trojica v Slovenskih Goricah		
Sveti Andraž v Slovenskih Goricah		
Sveti Jurij ob Ščavnici		
Sveti Jurij v Slovenskih Goricah		
Sveti Tomaž		
Šalovci		
Šentrupert		
Škocjan		
Šmarješke Toplice		
Šmartno ob Paki		
Štore		
Tabor		
Tišina		
Trnovska vas		
Trzin		
Turnišče		
Velika Polana		
Velike Lašče		
Veržej		
Vitanje		
Vodice		
Vransko		
Vuzenica		
Zavrč		
Žetale		
Žiri		
Žirovnica		
Žužemberk		

PRIKAZ ZADOLŽENOSTI OBČINE NA PREBIVALCA, SKUPNIH ODHODKOV IN TEKOČIH ODHODKOV OBČIN

Leto	Število prebivalcev								
	Manj kot 5.000 prebivalcev			Od 5.000 do 10.000 prebivalcev			Več kot 10.000 prebivalcev		
	Zadolženost občine na prebivalca (M)	Skupni odhodki (M)*	Tekoči odhodki (M)*	Zadolženost občine na prebivalca (M)	Skupni odhodki (M)*	Tekoči odhodki (M)*	Zadolženost občine na prebivalca (M)	Skupni odhodki (M)*	Tekoči odhodki (M)*
2009	218,4	3.346.727,1	780.836,9	178,9	7.171.482,6	1.889.828,3	192,6	27.674.733,8	5.718.787,7
2010	256,4	3.422.018,4	862.118,5	207,2	7.500.321,1	2.093.999,7	244,5	30.182.135,2	5.967.772,8
2011	272,9	3.133.644,3	814.991,6	251,1	7.106.097,3	1.992.889,4	289,2	26.634.109,5	5.995.871,9
2012	292,5	3.246.659,5	790.126,3	236,9	7.290.596,8	2.075.431,0	301,7	25.857.659,6	5.953.382,2
2013	301,2	3.263.786,1	889.786,0	287,5	7.453.678,6	2.261.863,7	310,9	24.861.842,2	5.799.337,6
2014	315,9	3.761.663,2	839.129,4	340,1	7.716.306,6	1.984.526,8	337,1	28.181.296,2	5.755.112,1
2015	320,5	3.263.223,1	826.250,6	343,9	7.650.951,1	2.037.184,9	330,3	27.240.735,9	5.506.198,8
2016	315,9	2.622.939,7	820.834,2	307,3	6.108.002,6	1.926.584,0	325,7	23.457.100,6	5.631.078,5
2017	321,3	2.789.397,9	846.092,3	303,1	6.571.171,3	1.980.658,5	331,0	24.520.399,6	5.768.991,5

* Z enosmerno analizo variance smo za vsako leto testirali razlike glede na velikost občin. Pri skupnih in tekočih odhodkih v vseh letih obstajajo statistično značilne razlike glede na velikost občin, medtem ko v zadolženosti na prebivalca ni statistično značilnih razlik.

PRIKAZ ZADOLŽENOSTI OBČINE NA PREBIVALCA, SKUPNIH PRIHODKOV IN LASTNIH PRIHODKOV OBČIN

Leto	Manj kot 5.000 prebivalcev			Od 5.000 do 10.000 prebivalcev			Več kot 10.000 prebivalcev		
	Zadolženost občine na prebivalca	Skupni prihodki	Lastni prihodki	Zadolženost občine na prebivalca	Skupni prihodki	Lastni prihodki	Zadolženost občine na prebivalca	Skupni prihodki	Lastni prihodki
2009	218,42	3.258.841,90	624.814,30	178,91	6.935.895,06	1.939.389,49	192,58	25.167.327,35	8.731.265,23
2010	256,40	3.328.647,33	687.704,94	207,15	7.295.027,99	2.037.272,76	244,50	27.687.151,91	10.839.537,35
2011	272,95	3.095.322,99	613.168,89	251,12	6.977.167,59	1.929.469,78	289,21	26.146.857,70	9.507.038,07
2012	292,54	3.163.962,79	581.820,78	236,86	7.248.288,62	1.795.559,41	301,67	26.038.315,91	9.317.373,73
2013	301,23	3.232.260,74	630.022,94	287,54	7.132.867,60	1.895.441,74	310,95	24.799.893,32	8.387.468,50
2014	315,90	3.656.783,60	576.740,34	340,10	7.553.373,48	1.878.218,47	337,13	27.018.128,25	8.487.554,78
2015	320,50	3.316.625,90	638.784,62	343,89	7.689.086,58	2.044.232,46	330,25	27.638.351,48	8.924.302,85
2016	315,91	2.708.303,55	677.166,44	307,34	6.475.395,70	2.030.073,59	325,65	23.874.683,79	9.394.970,33
2017	321,35	2.856.459,55	735.729,43	303,06	6.810.309,41	2.293.612,10	331,01	24.659.257,38	9.644.179,53