

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

ZADOLŽEVANJE OBČIN V SLOVENIJI

Tamara Vöröš

Ljubljana, oktober 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

ZADOLŽEVANJE OBČIN V SLOVENIJI

Kandidatka: Tamara Vöröš
Vpisna številka: 04034382
Študijski program: Univerzitetni študijski program Uprava, I. stopnja
Mentorica: izr. prof. dr. Maja Klun

Ljubljana, oktober 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Tamara Vöröš, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja z vpisno številko 04034382, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Zadolževanje občin v Sloveniji.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Slava Brunec.

Ljubljana, oktober 2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

V diplomskem delu je obravnavana tema zadolževanje slovenskih občin, ki je zadnja leta vse bolj pereča tema in problem, ki ga mediji tako radi izpostavljajo. Zadolževanje občin v Sloveniji je zakonsko urejeno, prav tako mora vsaka občina, ki se hoče zadolžiti, pridobiti soglasje k zadolževanju s strani Ministrstva za finance. Diplomsko delo obravnava in predstavlja nekatere pravne podlage za zadolževanje slovenskih občin. V Sloveniji zadolževanje občin natančneje urejajo: Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin ter Pravilnik o postopkih zadolževanja občin.

V raziskovalnem delu je poleg namena, načina in višine zadolževanja občin vključena tudi predstavitev Občine Beltinci in njen postopek zadolževanja, vključno s pravnimi podlagami, ki urejajo zadolževanje omenjene občine. Občine se zadolžujejo na različne zakonsko opredeljene načine, za različne višine ter za različne namene. Namen, za katerega se občine zadolžujejo, se razlikuje glede na vsako občino posebej in je odvisen od potreb tamkajšnjega prebivalstva. O tem, kako se bodo zadolžile, občine lahko izbirajo med dolgoročnimi in kratkoročnimi krediti, finančnimi najemi in blagovnimi krediti. Zakonsko opredeljena višina za katero se občine lahko zadolžijo, znaša 8 % realiziranih prihodkov občinskega proračuna leta pred letom, ko se je občina zadolžila.

Ključne besede: zadolževanje občin, višina zadolženosti občin, način zadolževanja, namen zadolževanja, postopek zadolževanja, Občina Beltinci.

SUMMARY

MUNICIPAL BORROWING IN SLOVENIA

The diploma paper discusses the municipal borrowing in Slovenia, which is causing great concern in last couple of years and is extensively covered in the media. Municipal borrowing in Slovenia is governed by law and every municipality, that wants to borrow money, has to acquire an approval from the Ministry of Finance. The diploma paper considers and presents legal grounds for municipal borrowing. To be more accurate, the legal measurements that govern municipal borrowing in Slovenia are the Public Finance Act, the Financing of Municipalities Act and the Regulation of Municipal Borrowing.

Beside the intent, process and the borrowed amount of the municipalities, the research also presents the municipality Beltinci and its borrowing process, including the legal grounds, which regulate the borrowing of the above mentioned municipality. The municipal borrowing can differ in the process, amount and intent of the borrowing. The intent of the borrowing is different in every municipality and depends on the needs of the population. The municipalities can decide for a long-term or short-term loan, for financial leasing or for commercial credit. The legally determined maximum amount of the borrowing is set at 8 % of the realised municipal budget revenue one year before the borrowing.

Key words: municipal borrowing, municipal debt levels, borrowing method, intent of the borrowing, borrowing process, municipality Beltinci.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK	iv
SUMMARY	vi
KAZALO	vii
KAZALO PONAŽORITEV	ix
1 UVOD	11
2 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČIN	3
2.1 Lokalna samouprava	3
2.1.1 Opredelitev pojma lokalna samouprava.....	3
2.1.2 Opredelitev pojma lokalna skupnost	4
2.1.3 Opredelitev občin	5
2.2 Premoženje občin	6
2.3 Financiranje občin	7
2.3.1 Lastni viri občine.....	7
2.3.2 Sredstva države oziroma finančna izravnava občin	8
2.3.3 Zadolževanje	9
3 PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN	10
3.1 Ustava RS in Evropska listina lokalne samouprave	10
3.1.1 Ustava RS	10
3.1.2 Evropska listina lokalne samouprave (MELLS).....	11
3.2 Zakon o lokalni samoupravi	13
3.3 Zakon o javnih financah	14
3.4 Zakon o financiranju občin	16
3.5 Pravilnik o postopkih zadolževanja občin.....	18
4 NAMEN, VIŠINA IN NAČIN ZADOLŽEVANJA OBČIN	21
4.1 Namen zadolževanja občin	21
4.2 višina zadolževanja občin	21
4.2.1 Zakonsko opredeljena višina zadolževanja.....	21
4.2.2 Višina zadolženosti slovenskih občin leta 2009, 2010 in 2011	23
4.2.3 Višina zadolženosti desetih najbolj zadolženih občin leta 2010.....	25

4.3	Način zadolževanja	25
4.3.1	Zakonsko opredeljen način zadolževanja občin	25
4.3.2	Način zadolževanja desetih najbolj zadolženih občin leta 2010	27
5	OBČINA BELTINCI	29
5.1	Predpisi Občine Beltinci v zvezi z zadolževanjem občine	30
5.1.1	Statut Občine Beltinci	30
5.1.2	Proračun Občine Beltinci za leto 2008, 2009, 2010 in 2011	31
5.1.3	Zaključni račun Občine Beltinci za leto 2008, 2009, 2010 in 2011	32
5.2	Postopek zadolžitve Občine Beltinci	33
5.3	Višina, način in namen zadolžitve Občine Beltinci.....	34
5.4	Primerjava Občine Beltinci z desetimi najbolj zadolženimi občinami leta 2010	36
5.5	Občina Beltinci v primerjavi z občinami s podobnim številom prebivalstva leta 2010.....	37
5.6	Občina Beltinci v primerjavi z občinami s podobnim številom prebivalstva leta 2011.....	38
6	ZAKLJUČEK	39
	LITERATURA IN VIRI	42
	PRILOGE.....	45

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Zadolženost občin leta 2009, 2010 in 2011	24
---	----

KAZALO TABEL

Tabela 1: Zadolženost občin leta 2009, 2010 in 2011	23
Tabela 2: Način zadolževanja desetih najbolj zadolženih občin leta 2010	27
Tabela 3: Višina zadolženosti Občine Beltinci leta 2009, 2010 in 2011	35
Tabela 4: Primerjava Občine Beltinci z najbolj zadolženimi občinami leta 2010	36
Tabela 5: Primerjava občin s podobnim številom prebivalstva leta 2010.....	37
Tabela 6: Primerjava občin s podobnim številom prebivalstva leta 2011.....	38

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Zahteva za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja	46
Priloga 2: Zahteva za izdajo soglasja k zadolžitvi	49

1 UVOD

Občine so osnovne, temeljne lokalne skupnosti, ki jim država v zakonskih okvirjih podeli samostojnost odločanja o zadevah na lokalni ravni. So skupnost ljudi na določenem območju, ki nastane kot posledica uresničevanja skupnih potreb tamkajšnjih prebivalcev. Obstoje občine je odvisen od finančnih virov, kajti brez zadostnih finančnih virov in finančne samostojnosti občine ne morejo zadovoljevati potreb tamkajšnjih prebivalcev. V večini primerov pa potrebe prebivalcev stanejo več kot premore proračun občine in ravno zaradi tega se občine v večini primerov zadolžujejo. Zadolževanje občine je zadnja leta vse bolj pereča tema in problem, ki ga mediji še tako radi izpostavljajo. Spomnimo se samo nekaterih člankov z naslovi kot so Občine zadolžene do vratu, Prihodki občine padajo, dolgovi rastejo, Zadolženost občine se povečuje in še katerega bi lahko omenili. Resda je vse več občine, ki so zadolžene in le peščica takih, ki še niso, kar je še toliko bolj privlačno za medije.

Cilj diplomskega dela je v prvi vrsti predstaviti in se podrobneje seznaniti s pravnimi podlagami, ki urejajo zadolževanje občine v Sloveniji in na konkretni občini, v našem primeru Občini Beltinci, predstaviti primer zadolževanja občine. Temeljni namen diplomskega dela je ugotoviti, s kakšnim namenom se občine zadolžujejo, na kakšen način se zadolžujejo in kakšna je višina njihove zadolžitve. Te ugotovitve bom raziskala tudi na primeru Občine Beltinci in predstavila, kako se v omenjeni občini soočajo s tem problemom in v kolikšni meri upoštevajo zakonske določbe s tega področja.

V teoretičnem delu so predstavljena teoretična izhodišča obravnavane tematike. Za lažje razumevanje so najprej opredeljeni in definirani nekateri pojmi, kot so lokalna samouprava, lokalna skupnost, občine, ter premoženje in financiranje občine. Temu sledi predstavitev pravnih podlag za zadolževanje občine v Sloveniji, in sicer Ustave Republike Slovenije, Evropske listine o lokalni samoupravi, Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o financiranju občine, Zakona o javnih financah ter Pravilnika o postopkih zadolževanja občine, ki tovrstno tematiko natančneje urejajo. V tem delu diplomskega dela je bila uporabljena deskriptivna metoda primarnih, sekundarnih virov in internetnih virov ter metoda kompilacije.

V drugem delu diplomskega dela je predstavljena zadolženost slovenskih občine v izbranem obdobju. Pri raziskovanju so nam bili v veliko pomoč podatki glede zadolženosti slovenskih občine, dostopni na strani Ministrstva za finance. Za raziskovanje smo vzeli pod drobnogled leto 2009, 2010 in 2011. V tem delu je predstavljen način, namen in višina zadolženosti slovenskih občine; torej, za koliko so zadolžene občine v posameznem letu. Za leto 2010 smo izpostavili deset najbolj zadolženih občine ter način, kako so se zadolžile.

V petem poglavju je predstavljena Občina Beltinci in njen postopek zadolževanja, vključno s pravnimi podlagami, ki urejajo zadolževanje Občine Beltinci. Navedeno je, na kakšen način in za kakšen namen se je Občina Beltinci zadolžila. Primerjamo jo pa tudi z najbolj zadolženimi občinami leta 2010, predvsem v smislu višine dolga na prebivalca ter z devetimi občinami, ki imajo podobno oziroma primerljivo število prebivalcev. V tem delu diplomske naloge je bila uporabljena komparativna metoda, kjer smo med seboj primerjali občine v smislu in v povezavi z zadolženostjo, ter med seboj povezovali in komentirali nastala dejstva.

2 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČIN

2.1 LOKALNA SAMOUPRAVA

2.1.1 OPREDELITEV POJMA LOKALNA SAMOUPRAVA

Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLs) lokalno samoupravo v tretjem členu opredeljuje kot pravico lokalnih oblasti, da v okviru zakonov urejajo in opravljajo naloge v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo člani sveta ali skupščine, ki so izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Svet ali skupščine pa lahko imajo izvršilne organe, ki so jim odgovorni (Ur. list RS, št. 57/96).

Te besede predstavljajo temelj organiziranja lokalne samouprave v Sloveniji. S tem, ko smo podpisali in ratificirali MELLs, Slovenija in druge države podpisnice priznavajo, da so lokalne oblasti eden od temeljev vsake demokratične države. Obenem pa MELLs nalaga, da se načelo lokalne samouprave prizna v domačih zakonodajah in v ustavah.

Enotne opredelitve pojma lokalne samouprave, ki bi ta pojem opredelila popolnoma eksaktno in enoznačno ni, opredelitev je skorajda toliko kolikor je avtorjev. Nekateri avtorji podajajo preprostejšje definicije lokalne samouprave, spet drugi bolj zahtevnejše, v katerih je moč opaziti prepletanja večih elementov lokalne samouprave. V nadaljevanju je podanih nekaj najpogostejših opredelitev lokalne samouprave z vidika različnih avtorjev.

Stane Vlaj pojem lokalne samouprave razlaga takole: »Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način. Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija« (Vlaj, 2006, str. 15-16).

Virant podaja naslednjo opredelitev lokalne samouprave: »Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno, preko izvoljenih predstavnikov sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države« (Virant, 2004, str. 161) in dodaja da: »O lokalni samoupravi lahko govorimo le, če država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, jim podeli pravico odločati o določenih vprašanjih, v katera se sama ne vmešava in jim zagotovi sredstva, potrebna za urejanje teh zadev« (Virant, 2004, str. 162).

Na podlagi prikazanih opredelitev lokalne samouprave različnih avtorjev lahko povzamemo bistvene elemente samoupravnosti (Šmidovnik, 1995, str. 29):

- teritorialni element, ki določa teritorialno razmejenost lokalne skupnosti, ki je ustanovljena kot subjekt lokalne samouprave;
- funkcionalni element, ki opredeljuje delovno področje nalog, ki so v interesu lokalnih prebivalcev;
- organizacijski element, ki določa, da morajo naloge opravljati člani lokalne skupnosti z lastno odgovornostjo, in sicer jih lahko opravljajo neposredno ali preko svojih organov, ki jih izvolijo;
- materialno-finančni element zahteva, da ima lokalna skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;
- pravni element pa določa lokalni skupnosti lastnost pravne osebe.

Iz navedenih opredelitev lahko izluščimo skupne značilnosti lokalne samouprave. Splošna značilnost lokalne samouprave je v sodelovanju tamkajšnjih prebivalcev pri odločanju o zadevah, ki se jih dotikajo. Ali drugače povedano, da ljudje na nekem ožjem območju kot je občina sami odločajo o zadovoljevanju svojih potreb in kar je najpomembnejše, da se država v to ne vmešava. Za uresničevanje lokalne samouprave je torej pomembna lokalna zavest, ki se kaže v občutki pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti in v možnosti javne uveljavitve. Lokalna samouprava je tudi normativna institucija, kar pomeni, da je njen položaj določen z ustavo in zakonodajo. S tem ko je njen položaj določen z ustavo in zakonodajo je posledično določeno tudi razmerje med lokalno samoupravo in državo, predvsem v smislu razmejitve nalog med državo in lokalnimi skupnostmi. Avtonomnost lokalne samouprave oziroma lokalnih skupnosti se kaže torej skozi samostojno urejanje in reševanje določenih lokalnih zadev javnega pomena.

2.1.2 OPREDELITEV POJMA LOKALNA SKUPNOST

Pri opredelitvi lokalne skupnosti je situacija podobna kot pri opredelitvi pojma lokalna samouprava. Tudi tukaj zasledimo več avtorjev, ki zagovarjajo svoje opredelitve lokalne skupnosti in dajejo poudarek različnim elementom, ki so značilni za lokalno skupnost. Kljub temu pa so si enotni v smislu, da je lokalna skupnost družbeni pojav in pogoj za lokalno samoupravo oziroma nosilec nje in da obstaja neodvisno od naše normativne volje. Lokalna skupnost namreč nastane na določenem ozemlju kot posledica uresničevanja nekaterih skupnih interesov in potreb, ki povezujejo ljudi na določenem ozemlju. Med seboj pa se lokalne skupnosti zelo razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev.

»Lokalna skupnost označuje teritorialno skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi. Lokalna skupnost predstavlja skupnost ljudi na

zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani. O lokalni skupnosti je tako mogoče govoriti, kadar je na nekem zaokroženem območju, ozemlju, vzpostavljeno tesnejše sodelovanje in povezanost med ljudmi, ki tam živijo« (Grafenauer, 2000, str. 15).

»Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Gre za naravno življenjsko skupnost, ki je nastala z naselitvijo na določenem območju. Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju, bistveno manjšem od območja države, ki je tako razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti se med seboj zelo razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev, saj imajo naravo lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij kot tudi velika mesta in celo velemesta« (Vlaj, 2006, str. 17).

Omenimo še bistvene elemente, ki se skrivajo za lokalno skupnostjo. Bistveni elementi lokalne skupnosti so: določeno ozemlje oziroma teritorij, ljudje oziroma prebivalci, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe ter interesi tega prebivalstva, dejavnosti, s katerimi zadovoljujejo te potrebe in zavest ljudi o skupnosti, kateri pripadajo. Skupne potrebe zaradi katerih se ljudje združujejo z drugimi ljudmi na območju, kjer prebivajo so zlasti: preskrba z vodo, elektriko, plinom, ureditev kanalizacije in cestnega omrežja, javne razsvetljave, načrtna raba prostora, javna prevozna sredstva, idr.

»Lokalne skupnosti, ki jim država prizna lokalno samoupravo, so javnopravne skupnosti, ki imajo na svojem območju določen obseg oblasti. Lokalne skupnosti imajo toliko oblasti, pravic, kolikor jim jih podeli država. Razmerje med državo in lokalno skupnostjo, ki ima pravico do samouprave, je torej urejeno tako, da država lokalni skupnosti prizna pravico urejati določen del javnih zadev in se iz njene sfere v čim večji meri umakne. Ne pa v celoti, saj ohranja nadzorstvo nad zakonitostjo delovanja lokalne samouprave« (Virant, 2004, str. 162).

Obstoj lokalnih skupnosti je odvisen od finančnih virov, ki so bistveni za presojo stvarnosti lokalne samouprave, kajti brez zadostnih finančnih virov in finančne avtonomije lokalna samouprava ne more opravljati z zakonom predpisanih nalog in zadovoljevati potrebe tamkajšnjih prebivalcev. Da do takih dogodkov ne bi prišlo, morajo biti finančna sredstva lokalnih skupnosti določena ob istem času kot njihove pristojnosti, kar pomeni, da morajo biti finančni viri v sorazmerju s pristojnostmi lokalnih skupnosti. Finančna avtonomija lokalnih skupnosti pomeni, da morajo le te na svojem ozemlju pobrati minimum zbranih davkov obenem pa zahteva, da zadovoljivo opravljajo zadeve v javno dobro (Vlaj, 2001, str. 44).

2.1.3 OPREDELITEV OBČIN

Virant podaja naslednjo opredelitev občine: » Občina je skupnost, kjer nastajajo skupne potrebe na najnižji, elementarni ravni, kjer se med ljudmi splete mreža medsebojnih

odnosov in kjer obstaja zavest o pripadnosti tej najožji teritorialni skupnosti« (Virant, 2004, str. 164).

Občina je v Ustavi Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 33/91) opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost, katere območje občine obsega naselje ali več naselij, povezanih s skupnimi interesi in potrebami prebivalcev. Podrobneje pa so občine urejene v Zakonu o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 72/93) v katerem je med drugim navedeno, da občine v okviru zakonodaje samostojno urejajo, opravljajo in izvršujejo naloge, ki so ji dodeljene.

Naloge občin so, da opravljajo lokalne zadeve javnega pomena, ki jih je področna zakonodaja naložila občinam, ter preneseno področje dejavnosti, kjer gre za naloge, ki so državne in jih država z zakonom zaradi organizacijske racionalnosti prenese na občine, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Razlogi za prenos na lokalno raven so torej racionalne narave, poudarek je pa tudi na učinkovitosti opravljanja teh nalog.

Naloge se nanašajo na urejanje komunalnega gospodarstva, socialno življenje (osnovne šole, vrtci, zdravstveno varstvo, socialno skrbstvo), javni red in mir, prostorsko načrtovanje in varstvo okolja, skrb za lokalno infrastrukturo, opravljanje nadzora nad lokalnimi razmerami ter gospodarjenje z občinskim premoženjem (Vlaj, 2006, str. 157).

2.2 PREMOŽENJE OBČIN

Zakon o lokalni samoupravi občino opredeljuje kot osebo javnega prava, ki ima pravico posedovanja, pridobivanja in razpolaganja z vsemi vrstami premoženja, kajti opredelitev in oblikovanje premoženja občin in zagotovitev finančnih virov je ena najpomembnejših podlag za uresničevanje lokalne samouprave. Slednje izhaja iz temeljnih načel delovanja lokalne demokracije, zapisana v Evropski listini lokalne samouprave (Milunovič, 2001, str. 82).

»Občina ima v lasti premoženje, ki ga sestavljajo nepremičnine in premičnine, denarna sredstva in pravice. Najpomembnejši del premoženja so infrastrukturni objekti in naprave, namenjene izvajanju javnih služb, ter javne površine, poleg tega pa še upravni prostori, lastniški deleži v podjetjih denarna sredstva na računu itd« (Virant, 2004, str. 184).

Z ekonomskega vidika lahko občinsko premoženje razdelimo na dva dela, in sicer na finančno in stvarno premoženje v lasti občine. Finančno premoženje zajema denarna sredstva, terjatve ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe in se v glavnem pretaka skozi občinski proračun, med stvarno premoženje pa spadajo premičnine in nepremičnine (zemljišča, stanovanja, šole, vrtci, poslovni prostori, lokalne ceste, zdravstveni domovi idr.) (67. člen ZJF-UPB4, Ur. list št. 79/99).

Za upravljanje svojega premoženja in razpolaganja z njim mora občina upoštevati posebna pravila, ki so zajeta v naslednjih treh načelih (Milunovič, 2001, str. 83):

- načelo dobrega gospodarja, ki zahteva, da se s premoženjem gospodari skrbno in vestno, kajti to premoženje je občina dobila v last kot oseba javnega prava izključno zaradi uresničevanja temeljnih nalog,
- načelo ohranjanja in obnavljanja premoženja, ki se uresničuje z vrsto določb in predpisov, ki opredeljujejo pogoje upravljanja javnega premoženja in predpisujejo vodenje evidenc o tem premoženju ter
- načelo omejenega razpolaganja z občinskim premoženjem, ki naj občanom zagotavlja javne službe in uresničuje dejavnosti, ki so v javnem interesu. To načelo je poudarjeno pri uporabi in upravljanju javne infrastrukture in dela premoženja, ki ima status javnega dobra.

Premoženje kot temeljno poslanstvo občine lahko opredelimo na dva načina, ki sta izjemnega pomena glede odločitev v zvezi z upravljanjem občinskega premoženja. Ta dva načina oziroma vidika sta (Milunovič, 2001, str. 84):

- premoženje kot vir financiranja, ki se uresničuje s politiko obdavčitve premoženja in samostojnostjo občin glede oblikovanja politike upravljanja in razpolaganja s premoženjem ter z dohodki od premoženja in
- premoženje kot osnova za opravljanje javnih služb v smislu javne infrastrukture.

2.3 FINANCIRANJE OBČIN

Premoženje in financiranje občin je ključen pogoj uspešnosti delovanja občin, kajti uresničevanje nalog je v veliki meri odvisno od denarja, ki ga imajo občine na razpolago (Grafenauer, 2000, str. 420).

Financiranje občin ureja med drugim že Ustava Republike Slovenije, ki v 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov. Financiranje občin pa urejajo tudi Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin ter nekateri drugi zakoni.

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 94/07) v 52. členu opredeljuje, da se občine financirajo:

- iz lastnih virov,
- iz sredstev države in
- z zadolžitvijo.

2.3.1 LASTNI VIRI OBČINE

Med lastne vire občine uvrščamo (Milunovič, 2001, str. 87-88):

1. davke in dajatve:
 - davek od premoženja,

- davek na dediščine in darila,
 - davek na dobitke od iger na srečo,
 - davek na promet nepremičnin,
 - drugi davki in dajatve, določeni z zakonom,
 - delež dohodnine, določen s posebnim aktom državnega zbora;
2. dohodke od premoženja:
- dohodki od zakupnin in najemnin od občinske lastnine,
 - dohodki od vlaganj kapitala,
 - dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic,
 - dohodki od rent, dobička javnih podjetij,
 - dohodki iz koncesij;
3. prihodke od prodaje občinskega premoženja; občina lahko proda svoje premoženje samo pod pogoji določenimi z zakonom in prihodke nameni za financiranje njenih temeljnih nalog.

Lokalne skupnosti torej lastne vire pridobivajo z uvedbo obveznih dajatev ali s svojim poslovanjem iz opravljanja lastne dejavnosti ali z ustvarjanjem dohodkov od premoženja. Navedeni lastni viri so redni lastni viri, med izredne lastne vire pa uvrščamo prihodke od prodaje občinskega premoženja in donacije. Lastni viri predstavljajo fiskalno suverenost lokalne demokracije, kajti davki, ki jih skladno z zakoni predpišejo občine in davki, ki jih občinam odstopi država predstavljajo osnovo za delovanje občin (Milunovič, 2001, str. 88).

2.3.2 SREDSTVA DRŽAVE OZIROMA FINANČNA IZRAVNAVA OBČIN

Pri finančni izravnavi gre za sredstva, ki jih država namenja občinam za zagotavljanje enakomerne javne porabe v vseh občinah, ne glede na to, koliko sredstev zbere občina iz lastnih virov. Zagotavlja se s »primerno porabo« na prebivalca, ki jo določa Državni zbor. Primerna poraba se za posamezno občino oblikuje glede na njeno velikost, število prebivalcev ter nekatere druge dejavnike (Virant, 2004, str. 185).

Slabše razvitim občinam, ki nimajo dovolj sredstev za zagotavljanje z zakonom opredeljenih nalog, zagotovi potrebna dodatna sredstva država.

Finančna izravnava ima tako pozitivne kot tudi negativne učinke na občine. Pozitivna stran se kaže v tem, da se s finančno izravnavo odpravljajo razlike v razpoložljivih prihodkih posameznih občin za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena. Negativna stran pa je v tem, da ko država vnaprej določi porabo, s tem demotivira občine za samostojno ustvarjanje lastnih virov prihodkov (Milunovič, 2001, str. 89). V Sloveniji namreč slabih 80 % (leta 2010 77%) občin prejema finančno izravnavo, kar posledično pomeni, da so lokalne skupnosti v Sloveniji v veliki meri odvisne od države in da jih velika večina nima

zadostnih lastnih virov za izvajanje nalog opredeljenih z zakonom (Revizijsko poročilo, ureditev občin, 2012, str. 58).

2.3.3 ZADOLŽEVANJE

Slovenska zakonodaja dopušča, da občine pridobivajo sredstva za izvajanje svojih nalog tudi z zadolževanjem. Občina se lahko zadolži z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil, praviloma doma. Pri zadolževanju je občina vezana na soglasje ministrstva za finance. Obseg zadolževanja občin natančneje ureja Zakon o financiranju občin, ki prav tako določa način in namen zadolževanja občin, kar je natančneje predstavljeno v 4. poglavju diplomskega dela. Pravne podlage za zadolževanje občin pa so podrobneje predstavljene v 3. poglavju diplomskega dela.

Zadolževanje občin in s tem povezana področja so v državah Evropske unije različno urejena. Medtem ko si naše občine izposojajo denar od bank, najdemo primere, ko si lokalni organi v nekaterih državah izposojajo denar predvsem od centralnih in specializiranih ustanov. Tovrstne ustanove sposojajo denar lokalnim organom, zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja lokalnih skupnosti ter njihovega razvoja. Značilnost posojil teh ustanov je v tem, da so obrestne mere nižje od tržnih in dejansko predstavljajo obliko prikritega subvencioniranja. Tak primer dajanja posojil lahko najdemo v Franciji in Veliki Britaniji (Hildreth, 1993, 43).

Podoben način zadolževanja lahko najdemo tudi v Italiji. Občine v Italiji se lahko zadolžujejo le za namen oziroma kot sredstvo za financiranje odhodkov povezanih z investicijami. Sklenjena državna poročstva za posojila v ta namen niso dopustna.

Lokalne skupnosti v Franciji se svobodno odločajo o zadolževanju, kar pomeni, da ne potrebujejo predhodne odobritve višje oblasti kot je to potrebno pridobiti pri nas, pa tudi v nekaterih drugih evropskih državah, na primer v Nemčiji in Italiji. Skupno z Nemčijo in Italijo glede zadolževanja nam je tudi to, da imamo zakonsko določeno zgornjo mejo zadolževanja (Council of European Municipalities and Regions, 2012).

3 PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN

3.1 USTAVA RS IN EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1.1 USTAVA RS

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS) (Ur. list RS, št. 33/1991) kot najvišji temeljni akt države zadolževanja občin ne ureja posebej.

Ustava RS lokalno samoupravo najprej omenja že v uvodnih določbah, kjer so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, in sicer natančneje v 9. členu, v katerem torej zagotavlja lokalno samoupravo v Sloveniji. V nadaljnjem besedilu Ustave RS je lokalni samoupravi namenjeno celo peto poglavje z naslovom Samouprava, ki vsebuje sedem členov od 138. in vse do 144. člena.

Kar se posredno tiče zadolževanja občin, je v Ustavi RS tej temi najbližji 142. člen, ki govori o dohodkih občin. Navaja namreč, da se občine financirajo iz lastnih sredstev. Dodatna sredstva država nameni samo občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog. Dodatna sredstva jim dodeli v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili.

Na zadolževanje občin se nanaša tudi šesto poglavje v Ustavi RS z naslovom Javne finance. V tem poglavju Ustava RS navaja, da lokalne skupnosti za uresničevanje svojih nalog pridobivajo sredstva z davki in z drugimi obveznimi dajatvami (pogoje za njihov predpis določata Ustava in zakon) ter s prihodki od lastnega premoženja, vrednost svojega premoženja pa izkazujejo s premoženjskimi bilancami. V 148. členu Ustava RS omenja proračun in navaja, da morajo biti vsi prihodki in izdatki lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih. Kar posredno pomeni, da mora biti v proračunih lokalnih skupnosti prikazan tudi obseg zadolževanja lokalnih skupnosti oziroma občin.

Potrebno je omeniti še 150. člen Ustave RS, ki zajema računsko sodišče. Računsko sodišče je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, njegovo ureditev in pristojnosti določa zakon, pri svojem delu pa je neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Računsko sodišče torej nadzira delovanje v zvezi z javno porabo, kar pomeni, da opravlja nadzor tudi glede zadolževanja občin.

3.1.2 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE (MELLS)

Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLS) je bila podpisana 15. oktobra leta 1985 v Strasbourgu, in sicer v angleškem in francoskem jeziku, veljati pa je začela 1. septembra 1988 (Ur. list RS, št. 57/1996).

MELLS zavezuje države podpisnice, da spoštujejo osnovna pravila zapisana v MELLSu, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti. Določa tudi, da se načelo lokalne samouprave priznava v domači zakonodaji in kadar je izvedljivo tudi v njihovih ustavah.

Lokalne oblasti, ki delujejo v okviru zakona, morajo urejati in upravljati javne zadeve na lastno odgovornost ter v korist lokalnega prebivalstva, zato MELLS določa, da naj javne zadeve izvajajo organi, ki so najbližje določenemu lokalnemu prebivalstvu. V ta namen MELLS določa načela v zvezi z zaščito lokalnih oblasti, nadzorom nad dejavnostjo lokalnih oblasti, finančnimi viri lokalnih oblasti in pravno varstvo lokalne samouprave (European Charter of Local Self-Government, 2012).

Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave brez pridržkov ratificirala leta 1996, veljati pa je začela leta 1997. Za njeno uresničevanje je bila zadolžena Služba Vlade RS za lokalno samoupravo. Ratifikacija listine zahteva primerjavo oziroma skladnost ustave in določene zakonodaje z listino. Zaradi tega je bilo potrebno pripraviti spremembe in dopolnitve že sprejetih zakonskih predpisov in upoštevati vsebino listine pri nadaljnjem razmejevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. Slovenija je upoštevala listino že pri pripravi nove ustave leta 1991 in pri pripravi zakonskih podlag za uvedbo lokalne samouprave pri nas (Vlaj, 2006, str. 76-77).

Če primerjamo MELLS z Ustavo RS in Zakonom o lokalni samoupravi predvsem v finančnem smislu ugotovimo, da so finančni viri lokalnih oblasti, ki jih MELLS navaja v 9. členu, v Ustavi RS urejeni v 142., 146., 148. členu, v ZLS pa so to členi od 51. do 60. člena (Vlaj, 2004 str. 92-93).

Kot je bilo že omenjeno, MELLS finančne vire lokalnih oblasti navaja v 9. členu, kar pomeni, da se deveti člen MELLSa neposredno navezuje na zadolževanje občin (MELLS, Ur. list RS, št. 57/1996):

- V prvem odstavku deveti člen navaja dejstvo, da imajo lokalne skupnosti za opravljanje svojih nalog ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.
- V drugem odstavku listina govori o tem, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

- Naprej je zapisano, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona določajo lokalne skupnosti same.
- V četrtem odstavku MELLs govori o tem, da naj bodo finančni sistemi, na katerih temeljijo finančni viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.
- V nadaljnjem odstavku je zapisano, da mora država za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe, s katerimi popravi učinke neenake porazdelitve finančnih virov in finančnih bremen, ki ga nosijo lokalne skupnosti. Ti postopki oziroma ukrepi pa ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.
- Šesti odstavek govori o sodelovanju, in sicer, da morajo biti lokalne oblasti na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način se jim naj dodelijo prerazporejeni viri.
- Naslednji odstavek devetega člena določa, da naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov, kajti zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svojih lastnih pristojnosti.
- O tem, da imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga za najemanje posojil za večje investicije, pa govori zadnji odstavek. Tukaj je vidno, da tudi MELLs ureja zadolževanje občin in dopušča, da se občine pod posebnimi pogoji in v skladu z zakoni zadolžujejo.

Deveti člen vsebuje torej osem načel, ki jih morajo države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti tudi upoštevati (Vlaj, 2006, str. 79). Ta načela so naslednja (Vlaj, 2001, str. 44):

- Načelo ustreznosti (1. odstavek),
- Načelo sorazmernosti (2. odstavek),
- Načelo sofinanciranja (3. odstavek),
- Načelo prožnosti (4. odstavek),
- Načelo izravnave (5. odstavek),
- Načelo sodelovanja (6. odstavek),
- Načelo samostojnosti (7. odstavek),
- Načelo zadolževanja (8. odstavek).

3.2 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) (Ur. list RS, št. 94/2007), v skladu z Ustavo RS ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ki samostojno urejajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so nanje prenesene z zakoni. ZLS navaja, da so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, ustanavljati in voditi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določati svoj proračun. Občine za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravljajo vrsto nalog, med drugim tudi upravljajo občinsko premoženje. Občine se financirajo iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, pa zagotovi potrebna dodatna sredstva država.

Zakon dopušča, da se na območjih občin lahko ustanovijo ožji deli občine, na primer krajevne, vaške, četrtne skupnosti, katerih ime in območje se določi s statutom občine, statut občine pa lahko določi tudi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava, v tem primeru ožji del občine odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Pri tem je pomembno, da ZLS v 19. členu navaja, da se ožji del občine ne sme zadolževati. Prihodki in odhodki ožjega dela občine morajo biti zajeti v njegovem finančnem načrtu, ki je sestavni del občinskega proračuna.

Premoženje in financiranje občin je v ZLS natančneje obravnavano v VI. poglavju, ki se začne s 51. in konča s 60. členom. V tem poglavju je upoštevan tudi Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO). ZLS v tem poglavju govori o tem, da premoženje občin sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice, govori tudi o tem, da mora občina s premoženjem dobro gospodariti, vrednost premoženja pa občina izkazuje v premoženjski bilanci v skladu z zakonom. »Zakon torej predvideva posebno kategorijo lastnine, občinsko lastnino, ki je ena izmed oblik javne lastnine. To je posebna kategorija lastnine, za katero mora veljati poseben režim gospodarjenja in upravljanja v interesu lokalne skupnosti kot pravne osebe javnega prava« (Šmidovnik, 1995, str. 202).

V tem poglavju ZLS omenja tudi zadolževanje občin, in sicer najprej v smislu, da morajo občine lokalne zadeve javnega pomena financirati iz lastnih virov, sredstev države (višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev določa zakon) in iz zadolžitve, pri čemer med lastne vire občine spadajo davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja.

Zeleno luč glede zadolževanja občin daje občinam 55. člen ZLS, ki govori o tem, da se občine lahko zadolžijo, vendar pod pogoji, določenimi z zakonom.

Prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v proračunu občine, ki ga ta sprejme v skladu z zakonom. Poslovanje občine ter pravnih oseb, ki jih ustanovi občina ali je njihov lastnik, pa preverja Računsko sodišče.

3.3 ZAKON O JAVNIH FINANCAH

Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF-UPB4) (Ur. list RS, št. 11/11) namenja zadolževanju občin nekoliko več določb kot ZLS, kajti ZLS zadolževanju neposredno namenja le dva člena, in sicer 55. člen, v katerem občinam dopušča možnost zadolževanja pod pogoji določenimi z zakonom, ter v poglavju Premoženje in financiranje občin, kjer kot vire financiranja občin omenja tudi zadolževanje. ZLS torej zadolževanja občin ne ureja, ampak jim daje na nek način možnost, da se zadolžijo.

Zadolževanje občin nekoliko natančneje ureja ZJF-UPB4, in sicer v 7. poglavju. V tem poglavju zakon v 85. členu navaja posebnosti zadolževanja občin in določa, da se občine smejo zadolžiti v primeru oziroma na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, in sicer pod pogoji, ki jih določa Zakon o financiranju občin. V primeru, da občina ne pridobi tega soglasja, so posli zadolžitve nični oziroma neveljavni. Občina mora omenjenemu ministrstvu poročati tudi o zadolževanju in odplačilih glavnih in to na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. V tem členu zakon določa tudi, da se občina lahko likvidno zadolži, vendar največ do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna, v obdobju začasnega financiranja pa se lahko zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnih občinskega dolga v tekočem proračunskem letu.

Zakon v 86. členu omenja poročstva občin, in sicer, da jih občina lahko izdaja za obveznosti iz naslova zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. Poroštvene pogodbe lahko v imenu občine sklepa župan oziroma oseba, ki jo župan pooblasti. 88. člen pa ureja zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občin in določa, da se posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva samo, če je to dovoljeno z zakonom, ki ureja financiranje občin in pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Določa tudi, da se lahko zadolžujejo in izdajo poročstva pod pogoji, ki jih določi občinski svet, pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje. Z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun, se določi skupna višina zadolžitve in izdanih poroštev. Občine pa morajo tudi o zadolževanju oseb javnega sektorja in izdajanju poroštev, ki se nanaša na ta člen, obveščati ministrstvo, pristojno za finance, in sicer na način in v rokih, ki jih predpiše minister za finance.

Naj omenimo še 90. člen, ki ministru, pristojnem za finance nalaga, da predpiše posebnosti pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, če te obstajajo, in sicer da se zadolževanje pri likvidnostnem in drugem kratkoročnem zadolževanju ter zadolževanje pri intervencijah na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na koncu leta v računu financiranja izkaže le kot razlika med prejemki in izdatki iz naslova tega zadolževanja v tekočem letu.

Pomemben je še drugi odstavek 5. člena, ki določa, da se obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine in drugi elementi, ki jih določa ta zakon, ter posebna

pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto določijo v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

ZJF-UPB4 v splošnih določbah definira nekatere izraze, za nas pomembnejši so naslednji:

- **proračun** je akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto;
- **neposredni uporabniki** so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava;
- **posredni uporabniki** so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina;
- **prejemniki proračunskih sredstev** so fizične ali pravne osebe, ki na podlagi pogodbe, sklenjene z neposrednim uporabnikom, odločbe ali sklepa neposrednega uporabnika prejmejo proračunska sredstva;
- **obvezne dajatve** so vsi davčni prihodki in nedavčni prihodki, ki so z zakoni in drugimi predpisi predpisani kot splošno obvezni (npr. takse, pristojbine in denarne kazni);
- **prejemki so vsi prihodki**, sredstva od prejetih vračil danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih deležev in iz naslova zadolževanja;
- **izdatki so vsi odhodki**, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in za odplačila glavnice dolga;
- **zadolževanje** je črpanje posojila ali izdaja vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga in
- **likvidnostno zadolževanje** je črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdaja kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna.

ZJF-UPB4 med drugim ureja tudi sestavo proračuna in finančnega načrta in določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov. Splošni del je sestavljen iz skupne bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja. Posebni del sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, načrt razvojnih programov pa je sestavljen iz letnih načrtov oziroma planov razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni in drugimi predpisi. Pri tem pa se nam zastavlja vprašanje, kateri del proračuna obsega zadolževanje občin. Če zakon beremo naprej, lahko iz 11. člena izluščimo odgovor na vprašanje, ki se nam zastavlja, in sicer 11. člen določa, da se v računu financiranja izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. Obseg zadolževanja nam torej prikazuje oziroma je viden v splošnem delu proračuna občine.

3.4 ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN

Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO-1) (Ur. list RS, št. 123/2006) ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti, natančneje pa ZFO-1 med viri financiranja občin ureja zadolževanje občin v 10. členu, kjer opredeljuje, da se občine lahko zadolžujejo v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, če z ZFO-1 ni določeno drugače.

Zakon v drugem odstavku 10. člena navaja, da se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

Kljub omejitvam pa se občine lahko zadolžijo za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo. Občine se kljub omejitvam lahko zadolžujejo tudi za investicije, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, v primeru, da odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ne predstavlja presežka dodatnih treh odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Doba odplačevanja zadolžitve pa ne sme biti daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

ZFO-1 v 4. odstavku 10. člena ureja določitev možnega obsega zadolževanja občine za leta odplačevanja posojila, ko občina še nima sprejetega proračuna. V takem primeru se za določitev možnega obsega zadolževanja in odplačil glavnice in obresti upoštevajo realizirani prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, vendar brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije. Za določitev obsega odplačil glavnice in obresti pa se upoštevajo realizirani prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov iz proračuna preteklega leta brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije.

Navedena zadolžitve se lahko izvede v obliki lizinga, blagovnih kreditov in v obliki drugih pogodbenih razmerij, ki predstavljajo zadolžitve občin. Posledica teh oblik zadolževanja občin pa je odplačevanje obveznosti, ki izhajajo iz občinskih proračunov.

Leta 2008 je Državni zbor RS sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1A) (Ur. list RS, št. 57/08), ki za desetim členom dodaja nove člene, ki se navezujejo na zadolževanje občin. Dodani 10.a člen med drugim določa, da se občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, in sicer za investicije, ki so predvidene v občinskem proračunu, obseg zadolževanja pa mora biti določen v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina se lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije, vendar največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Tovrstna zadolžitev se po tretjem odstavku 10.a člena ne določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, niti se ne všteva v limit likvidnostnega zadolževanja, ki ga določa peti odstavek 10.a člena, niti v največji obseg zadolževanja, ki je urejen v 1. odstavku 10.b člena.

Občina se lahko likvidnostno zadolži največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna samo v primeru, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti.

V največji obseg možnega zadolževanja občine se všteva zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja v zvezi upravljanjem dolgov, dana poročta posrednim proračunskim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna. 2. odstavek 10.b člena pa določa, da se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

Po 10.c členu lahko občina s črpanjem posojil pridobiva sredstva za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo, in sicer pod pogoji, da se s tem zmanjšajo stroški občinskega dolga ali izboljša struktura dolga na način, da se zniža izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem. Tovrstno zadolževanje se prav tako določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, vendar se ne všteva v obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna.

10.e člen ureja poročta občine in določa, da občina lahko izdaja poročta za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je. Obseg in pogoje poročta natančneje določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, sredstva za servisiranje dolga pa morajo biti zagotovljena iz neproračunskih virov. Izdana poročta občine se štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine.

Nej omenimo še 34. člen, ki omenja posebnosti zadolževanja nove občine in določa, da se nova občina ne sme zadolževati, dokler niso urejena premoženjsko pravna razmerja s prejšnjo občino v skladu z ZLS.

3.5 PRAVILNIK O POSTOPKIH ZADOLŽEVANJA OBČIN

Pravilnik o postopkih zadolževanja občin (v nadaljevanju Pravilnik o zadolževanju) (Ur. list RS, št. 108/08) ureja postopke, ki jih morajo pri zadolževanju upoštevati občine v Republiki Sloveniji. Pravilnik o zadolževanju najprej definira zadolževanje. Definiranje izraza zadolževanje smo zasledili že pri ZJF-UPB4, ki je v splošnih določbah prav tako definiral zadolževanje, kljub temu pa si pogledjmo še definiranje izraza zadolževanje po Pravilniku o zadolževanju. Zadolžitev po tem pravilniku pomeni črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika (finančni najem).

Pravilnik o zadolževanju ureja torej vse postopke, ki se dotikajo zadolževanja občin. Kot določata že ZJF-UPB4 in ZFO-1 je pomembno, da morajo občine, ki se hočejo zadolžiti, najprej pridobiti soglasje Ministrstva za finance. Omenjena zakona in Pravilnik o zadolževanju pa navajajo, da občine morajo predložiti zahtevo za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja samo za vsako tisto zadolžitev, pri kateri prvo črpanje in zadnje odplačilo ne zapadeta v istem proračunskem letu, pri čemer pa mora biti črpanje v celoti predvideno v istem proračunskem letu. Občina mora torej najprej predložiti zahtevo (vloži se v obliki obrazca, ki je naveden kot priloga 1) za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja Ministrstvu za finance in to pred začetkom postopka zadolževanja, in sicer najkasneje 20. novembra tekočega leta. Za začetek postopka zadolževanja se šteje objava povabila k dajanju ponudb za zadolžitev.

V zahtevi za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja mora občina navesti:

- vrsto zadolžitve; ali gre za črpanje posojila oziroma kredita ali za finančni najem,
- osnovne elemente zadolžitve; višino glavnice, valuto zadolžitve, predvideno obrestno mero, predvideni rok črpanja kredita in odplačila kredita, način vračila glavnice in plačevanja obresti, vrsto zavarovanja kredita, predvidene stroške z najemom kredita in z vodenjem kredita ter možnost predčasnega vračila kredita,
- predvideni časovni potek zadolžitve,
- namen zadolžitve; namen zadolžitve se navede samo v primeru, če gre za zadolžitev za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije,
- seznam finančnih zadolžitev.

Poleg tega pa mora občina priložiti zahtevi za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja tudi dokumentacijo, ki jo natančneje določa ta pravilnik. Ko Ministrstvo za finance prejme popolno zahtevo v 10. delovnih dneh izda soglasje k začetku postopka zadolževanja. V primeru, da je zahteva nepopolna ali če sprejeti proračun občine za tekoče leto ni uravnotežen med prejemki in izdatki, Ministrstvo za finance najkasneje v 7. delovnih dneh zahteva dopolnitev zahteve in določi rok, v katerem mora občina zahtevo

dopolniti. Če jo v danem roku ne dopolni oziroma če dopolnitev ni ustrezna, se zahteva zavrže.

Po pridobitvi soglasja k začetku postopka zadolževanja mora občina pridobiti popolne ponudbe kreditodajalcev, in sicer vsaj tri oziroma manj, če stanje na finančnem trgu ne omogoča pridobitve vsaj treh. Za posle zadolžitve v skupni letni višini 400.000 € ali več občina imenuje neodvisnega finančnega (lahko je le pravna oseba) in pravnega svetovalca (je lahko tudi odvetnik) z ustrezno strokovno usposobljenostjo in izkušnjami s tega področja, ki opravijo posle svetovanja v zvezi z izborom kreditodajalca, pogajanja pred sklenitvijo pogodbe o zadolžitvi in ostalimi potrebnimi aktivnostmi v postopku zadolževanja. Ministrstvo za finance pa lahko določi, da občina imenuje pravnega in finančnega svetovalca če iz narave posla zadolžitve, vrste in oblike zadolžitve, usposobljenosti občine in dosedanjih izkušenj pri zadolževanju izhaja, da je imenovanje pravnega in finančnega svetovalca nujno za izvedbo posla zadolžitve. Občini, ki najame posojilo za sredstva sofinanciranja iz proračuna Evropske unije, ni potrebno imenovati neodvisnega finančnega in pravnega svetovalca.

Zahtevo za izdajo soglasja k zadolžitvi občina predloži na obrazcu (priloga 2) in priloži popolne ponudbe kreditodajalcev, poročilo pristojnega organa občine oziroma poročilo finančnega in pravnega svetovalca o izboru najugodnejšega kreditodajalca ter osnutek pogodbe o zadolžitvi. Iz poročila finančnega svetovalca mora biti razvidna primerjava elementov posameznih ponudb kot so na primer obrestna mera, stroški, ročnost in podobno, priložen pa mora biti izračun efektivne obrestne mere, iz katerega je razvidna primerjava posameznih ponudb. Iz poročila pravnega svetovalca pa mora biti razvidna primerjava pravnih elementov med posameznimi pogodbami o zadolžitvi, kot so na primer zavarovanja, določbe o predčasni izpolnitvi, bistvene obveznosti dolžnika in podobno in iz katerih izhaja, katera pogodba je pravno ugodnejša za kreditorejmalca ter potek pogajanja o vsebini osnutka pogodbe o zadolžitvi z izbranim kreditodajalcem.

Ministrstvo za finance najkasneje v sedmih delovnih dneh določi rok za dopolnitev poročila, v primeru, da tega občina ne stori oziroma dopolnitev ni ustrezna, Ministrstvo za finance zahtevo ovrže. Najkasneje v desetih delovnih dneh po prejemu popolne zahteve pa Ministrstvo za finance izda soglasje k zadolžitvi in navede, da mora občina skleniti pogodbo o zadolžitvi najkasneje do konca tekočega leta.

V primeru, da je zadolžitev na način, da občina sklene pogodbo o finančnem najemu ugodnejša od zadolžitve z najemom kredita oziroma posojila, se lahko občina zadolži na ta način, vendar mora za primerjavo poleg veljavne ponudbe za ta način zadolžitve pridobiti dve veljavni ponudbi za zadolžitev z najemom kredita oziroma posojila. Občina mora Ministrstvu za finance dostaviti poročilo pristojnega organa občine ali poročilo finančnega in pravnega svetovalca o izboru najugodnejšega kreditodajalca, iz katere je razvidno, da je zadolžitev s sklenitvijo pogodbe o finančnem najemu ugodnejša od zadolžitve z najemom kredita ali posojila.

9. člen Pravilnika o zadolževanju določa, da mora občina, ki namerava podaljšati rok odplačila glavnice, ki je dogovorjen v pogodbi o zadolžitvi, pred sklenitvijo aneksa k pogodbi o zadolžitvi pridobiti soglasje k zadolžitvi, ki ga izda Ministrstvo za finance, ki najkasneje v sedmih dneh določi rok za dopolnitev zahteve za izdajo spremembe soglasja k zadolžitvi. Če občina zahteve ne dopolni oziroma če dopolnitev ni ustrezna, Ministrstvo za finance zahtevo zavrže.

Ministrstvo za finance pa lahko zavrne izdajo soglasje k začetku postopka, soglasje k zadolžitvi ali spremembe soglasja k zadolžitvi ne samo, če občine v predvidenem roku ne dopolni zahteve oz dopolnitev ni ustrezna temveč tudi v primeru, če ugotovi, da:

- občina ni predložila sprejetega proračuna za tekoče proračunsko leto in predloga zaključnega računa proračuna za preteklo leto,
- občina v sprejetem odloku o proračunu za tekoče proračunsko leto ni opredelila obsega zadolževanja za izvrševanja občinskega proračuna,
- če občina ne predloži zahteve za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja na Ministrstvo za finance najkasneje do 20. novembra tekočega leta,
- poročilo o izboru najugodnejšega kreditodajalca ni skladno s povabilom k dajanju ponudb za zadolžitve,
- občina pravočasno ne pošlje podatkov o stanju zadolženosti,
- predvidena zadolžitvev za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna EU presega višino odobrenih sredstev in je predvidena za obdobje, ki je daljše od obdobja do prejema teh sredstev,
- predvidena zadolžitvev presega največji obseg možnega zadolževanja določen v zakonu, ki ureja financiranje občin, razen v primeru, ko z zadolžitvijo za upravljanje z dolgom občinskega proračuna občina ponovno doseže največji obseg možnega zadolževanja.

Naj omenimo še to, da mora občina poslati po desetih delovnih dneh po sklenitvi pogodbe oziroma aneksa k pogodbi o zadolžitvi kopijo te pogodbe oziroma aneksa na Ministrstvo za finance.

4 NAMEN, VIŠINA IN NAČIN ZADOLŽEVANJA OBČIN

Namen, način in višino zadolževanja občin natančneje urejajo ZJF-UPB4, ZFO-1, ZFO-1A ter Pravilnik o zadolževanju. Naj omenimo, da morajo občine, če se hočejo zadolžiti, najprej pridobiti soglasje Ministrstva za finance, kajti brez soglasja se občine kljub namenu, načinu in višini dolgoročno ne morejo zadolžiti. Ministrstvo za finance na podlagi dobljenih podatkov izda Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. V času pisanja diplomskega dela je Ministrstvo za finance izdalo Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2009 in 2010 in 2011, zato bomo razpolagali s trenutno razpoložljivimi podatki, ki so dostopni na strani Ministrstva za finance.

4.1 NAMEN ZADOLŽEVANJA OBČIN

Za kakšen namen se občine lahko zadolžujejo natančneje določa ZFO-1. Določba ZJF-UPB4, ki se neposredno nanaša na namen zadolžitve občin, je določba 2. odstavka 85. člena, ki določa, da se občina lahko likvidnostno, torej kratkoročno zadolži za namen uravnoteženja proračuna, zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov (Ur. list RS, št. 11/11).

Določbe 10.a člena ZFO-1A navajajo, da se občina lahko zadolži za investicije, ki so predvidene v občinskem proračunu ali za upravljanje z občinskim dolgom (Ur. list RS, št. 57/2008). Občina se lahko zadolži tudi za investicije, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, kar natančneje določa 2. odstavek 10. člena ZJF-1 (Ur. list RS, št. 123/06).

V Poročilu o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2010 je Ministrstvo za finance na podlagi dobljenih podatkov zapisalo, da velika večina sklenjenih pogodb pomeni zadolževanje za izvrševanje proračuna za investicije; namreč samo 3 pogodbe so za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije in 4 za upravljanje z dolgom, ko so manj ugoden kredit nadomestile z ugodnejšim.

4.2 VIŠINA ZADOLŽEVANJA OBČIN

4.2.1 ZAKONSKO OPREDELJENA VIŠINA ZADOLŽEVANJA

ZJF-UPB4 prvič omenja višino zadolžitve občin v 85. členu, kjer navaja, da se občina lahko likvidnostno zadolži največ do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna, v obdobju začasnega financiranja pa do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice občinskega dolga v tekočem proračunskem letu.

Medtem ko ZJF-UPB4 ne daje konkretnih podatkov o višini zadolžitve občin, nam zato nekoliko več podatkov na to temo daje ZFO-1, in sicer določa, da se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna pred letom zadolžitve brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije (10. člen, Ur. list RS, št. 123/06).

Iz navedenih določb zakonov smo dobili nekatere možne višine zadolžitve občin, kljub temu pa nimamo natančne najvišje možne višine, za katero se občine lahko zadolžijo. Omejitev glede višine, za katero se občine lahko zadolžijo, nam daje 10.b člen ZJF-1A, ki določa največji obseg možnega zadolževanja občin. Navaja, da se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži za 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov. 8 % realiziranih prihodkov iz občinskega proračuna predstavlja torej zakonsko mejo, ki določa največji obseg oziroma višino, za katero se lahko zadolžijo občine.

4.2.2 VIŠINA ZADOLŽENOSTI SLOVENSКИH OBČIN LETA 2009, 2010 IN 2011

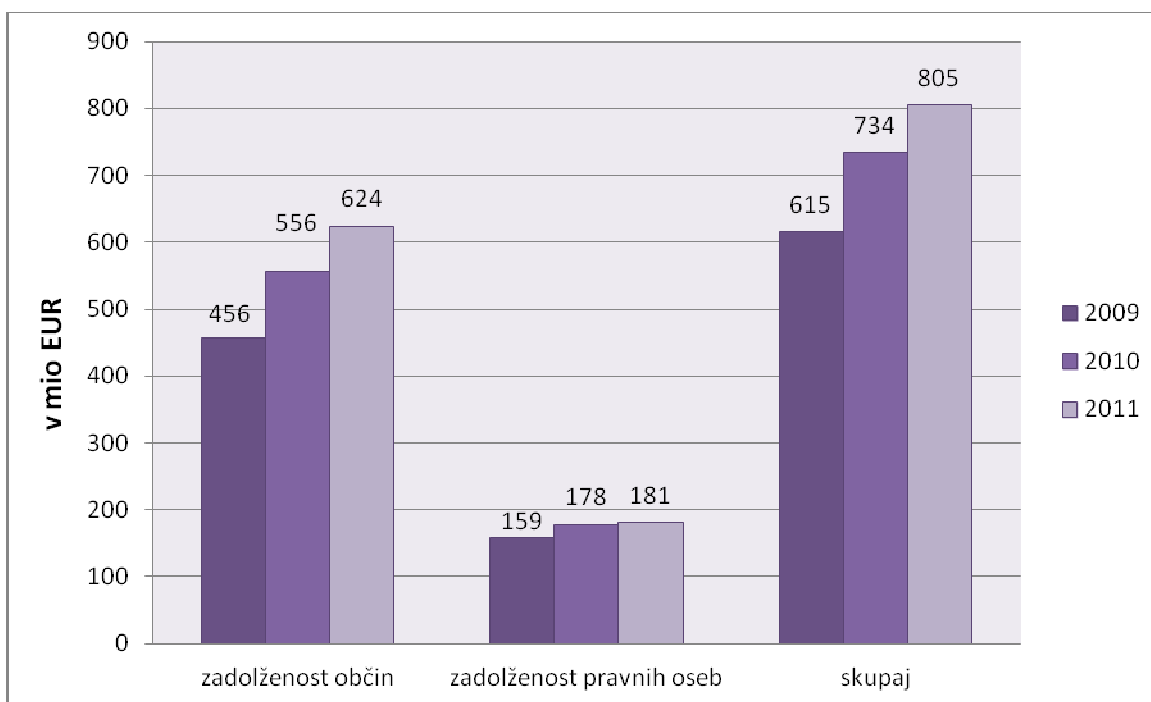
V nadaljevanju so prikazani podatki o zadolženosti občin in pravnih oseb na ravni občin za leto 2009, 2010 in 2011.

Tabela 1: Zadolženost občin leta 2009, 2010 in 2011

LETO	ZADOLŽENOST OBČIN (v EUR)	ZADOLŽENOST PRAVNIH OSEB (v EUR)	SKUPAJ (v EUR)
2009	455.968.877,14	159.310.727,19	615.279.604,33
2010	555.825.907,74	177.688.054,45	733.513.962,19
2011	624.303.023,21	180.764.083,26	805.067.106,47
Povprečna stopnja rasti 2009/2010	21,90 %	11,54 %	19,22 %
Povprečna stopnja rasti 2009/2011	36,92 %	13,47 %	30,85 %

Vir: Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2009, 2010 in 2011

Grafikon 1: Zadolženost občin leta 2009, 2010 in 2011



Vir: Lasten, tabela 1

Iz podatkov, ki so zajeti v zgornji tabeli in grafikonu, lahko razberemo, da je zadolženost občin in pravnih oseb iz leta v leto naraščala. Leta 2011 se je glede na leto 2009 lastna zadolženost občin povečala skorajda za 37 % in tako znašala kar 624.303.023,21 EUR. Leta 2011 glede na leto 2009 se je prav tako povečala zadolženost pravnih oseb na ravni občin, in sicer iz 159.310.727,19 EUR na 180.764.083,26 oziroma kar predstavlja 13,5 %. Zadolženost občin vključno z zadolženostjo pravnih oseb na lokalni ravni se je tako leta 2011 povečala skupaj za 30,9 % glede na leto 2009.

Leta 2010 in 2011 se ni povečal samo obseg zadolžitve občin, ampak se je povečalo tudi število občin, ki so se zadolžile. Leta 2009 je bilo 40 občin takih, ki niso imele nobene obveznosti z naslova lastne zadolžitve, v letu 2010 je bilo takih le še 31, leta 2011 pa 30. Leta 2009 je bilo 28 občin takih, ki ni imelo nobene zadolžitve, ne z naslova lastne zadolžitve in tudi ne z naslova zadolžitve pravnih oseb na lokalni ravni, v letu 2010 je bilo takih občin nekaj manj, in sicer bilo jih je 26, leta 2011 pa le še 23 (Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine leta 2009, 2010 in 2011).

4.2.3 VIŠINA ZADOLŽENOSTI DESETIH NAJBOLJ ZADOLŽENIH OBČIN LETA 2010

Podatki o višini zadolženosti desetih najbolj zadolženih občin leta 2010, so prikazani v petem poglavju, in sicer v tabeli 4, kjer je podana tudi primerjava z Občino Beltinci. Kot je opazno iz tabele 4, najbolj izstopa Mestna občina Ljubljana, katere zadolženost znaša kar 127.788.365,38 EUR (kar predstavlja 23 % celotne zadolženosti občin v letu 2010) in kamor ni vključeno zadolževanje pravnih oseb Mestne občine Ljubljana, sicer bi bila ta številka še večja. Sledi ji Mestna občina Koper, ki pa je najbolj zadolžena občina kar se tiče zadolženosti na prebivalca, namreč njena zadolženost na prebivalca znaša 772,25 EUR, medtem ko zadolženost na prebivalca Mestne občine Ljubljana znaša 478,78 EUR, kljub temu, da je njena celotna zadolženost iz naslova lastne zadolžitve najvišja. Sledi Mestna občina Maribor, katere zadolženost na prebivalca znaša skorajda najmanj izmed desetih najbolj zadolženih občin. Zadolženost na prebivalca znaša 245,51 EUR. Med deset najbolj zadolženih občin spada med že omenjenimi tudi Občina Krško, Mestna občina Celje, Mestni občini Velenje in Ptuj, občini Slovenska Bistrica in Škofja Loka ter Mestna občina Kranj. Kot lahko razberemo, je med desetimi najbolj zadolženimi občinami kar sedem mestnih občin in le tri navadne občine.

Glede na podatke, ki so jih občine posredovale Ministrstvu za finance v postopkih pridobivanja soglasja za zadolževanje kažejo, da obseg zadolževanja ni kritičen. Ministrstvo za finance je leta 2010 glede obsega zadolževanja obravnavalo 73 izmed tedanjih 210 občin in ugotovilo, da povprečna zadolženost obravnavanih 73 občin znaša 5,43 % njihovih prihodkov; zakonska meja, kot je bilo že omenjeno, je 8% (Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2010).

4.3 NAČIN ZADOLŽEVANJA

4.3.1 ZAKONSKO OPREDELJEN NAČIN ZADOLŽEVANJA OBČIN

Občine imajo na izbiro različne načine, kako se lahko zadolžijo. O tem katerega od načinov izberejo, odločajo same.

Občina se lahko zadolži (Božič, 2005, str. 3):

- direktno, kar pomeni, da se zadolži tako, da sama najame posojili ali izda vrednostni papir,
- indirektno pa se zadolži tako, da kot ustanovitelj pravne osebe javnega sektorja v občini, izda soglasje k zadolževanju te pravne osebe ali ji je porok za najeto posojilo.

Stanje zadolženosti ali celotna direktna zadolženost občin obsega kratkoročne kredite, dolgoročne kredite, blagovne kredite ter finančne najeme. Občina se lahko likvidnostno zadolži, kar pomeni, da si občina izbere kratkoročna posojila oziroma kredite. Tak način zadolževanja občine izberejo zaradi začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja med prihodki in odhodki občine. Da se občina likvidnostno zadolži pomeni, da bo sredstva, ki jih je pridobila na ta način, vrnila pred iztekom tekočega proračunskega leta, zato o takem načinu zadolževanja občine ne poročajo Ministrstvu za finance, ker jih zakon k temu ne obvezuje. Občine pa se po določilih ZJF lahko zadolžujejo tudi dolgoročno, in sicer na podlagi predhodnega soglasja Ministrstva za finance, kajti če občina soglasja ne pridobi, je tak posel ničn. Soglasje občina pridobi ob pogojih, ki jih določa Pravilnik o postopkih zadolževanja občin. Občina se po ZFO-1A lahko zadolži tudi na način, da izdaja poročila za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je ali da izda soglasje za njihovo zadolževanje (Ur. list RS, št. 123/06).

4.3.2 NAČIN ZADOLŽEVANJA DESETIH NAJBOLJ ZADOLŽENIH OBČIN LETA 2010

Tabela 2: Način zadolževanja desetih najbolj zadolženih občin leta 2010

OBČINA	KRATKOROČNI KREDITI	DOLGOROČNI KREDITI	FINANČNI NAJEMI
LJUBLJANA	/	125.613.740,75	2.174.624,63
KOPER	/	38.750.000,00	/
MARIBOR	/	26.808.911,67	/
KRŠKO	/	15.801.240,90	1.257.122,99
CELJE	/	16.705.515,53	34.768,12
VELENJE	/	11.457.894,83	/
PTUJ	/	6.514.561,57	4.379.218,82
SLOVENSKA BISTRICA	/	10.869.196,31	/
ŠKOFJA LOKA	410.000	9.762.223,83	/
KRANJ	/	7.673.333,34	/
OBČINA	BLAGOVNI KREDITI	SKUPAJ	PRAVNE OSEBE
LJUBLJANA	/	127.788.365,38	86.317.653,48
KOPER	/	38.750.000,00	18.940.185,08
MARIBOR	/	26.808.911,67	24.186.881,91
KRŠKO	/	17.058.363,89	93.483,43
CELJE	/	16.740.283,65	15.402.717,00
VELENJE	/	11.457.894,83	1.883.016,51
PTUJ	/	10.893.780,39	8.057,46
SLOVENSKA BISTRICA	/	10.869.196,31	53.830,65
ŠKOFJA LOKA	/	10.172.223,83	30.000,00
KRANJ	/	7.673.333,34	15.338,00

Vir: Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2010

V zgornji tabeli je prikazan način zadolžitve desetih najbolj zadolženih občin v letu 2010. Kot je razvidno iz tabele, je samo ena občina izmed omenjenih desetih razpolagala s kratkoročnimi krediti. Kot je bilo že omenjeno, za kratkoročne kredite ni potrebno pridobiti soglasja ministrstva, če prejem in zadnje odplačilo zapadeta v istem proračunskem

tekočem letu. Kljub prizadevanju nekaterim občinam tega procesa ne uspe izpeljati v tekočem letu, kar pomeni, da se njihovo zadolževanje razpotegne čez eno leto. V tem primeru morajo občine zaprositi za soglasje ministrstva in o tem dolgu tudi poročati ministrstvu.

Dolgoročne kredite so najele vse omenjene občine v različnem obsegu. Nekoliko več kot kratkoročnim kreditom je bilo finančnih najemov, katerih so se poslužile štiri občine. Blagovnih kreditov ni najela nobena izmed desetih najbolj zadolženih občin, se je pa vseh deset občin zadolžilo z zadolževanjem pravnih oseb na občinski ravni.

Dolgoročni krediti so tako leta 2009 kot tudi leta 2010 in 2011 predstavljali največji del stanja zadolženosti vseh občin. Leta 2009 so predstavljali 91 %, leta 2010 in 2011 pa že kar 94 % celotne zadolženosti. Najmanjši del zadolženosti odpade na blagovne kredite, kajti leta 2010 je imela blagovni kredit le ena občina, in sicer občina Ormož, medtem ko so leta 2009 imele blagovni kredit tri občine, leta 2011 pa le dve občini. Občine se v manjšem številu primerov poslužujejo tudi finančnih najemov, leta 2009 je imelo to obliko zadolžitve 36 občin, leta 2010 in 2011 nekoliko manj, in sicer 32 občin (Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2009, 2010 in 2011).

5 OBČINA BELTINCI

Občina Beltinci leži ob reki Muri in se razprostira na 62,28 kvadratnih kilometrih, ki so naseljeni s približno 8.643 prebivalci. Je samoupravna lokalna skupnost, ustanovljena z zakonom na območju naslednjih naselij, in sicer Beltinci, ki predstavljajo središče in sedež občine, Bratonci, Dokležovje, Gančani, Ižakovci, Lipa, Lipovci in Melinci. Vsa naselja so samostojne krajevne skupnosti, katerih naloge, organizacija in delovanje ter pravni status določa Statut Občine Beltinci in odlok občine (Občina Beltinci, 2012).

V 4. odstavku 1. člena Statuta Občine Beltinci (Ur. list RS, št. 83/09) je zapisano, da je Občina Beltinci pravna oseba javnega prava, ki ima pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Da v okviru ustave in zakona samostojno ureja in opravlja javne zadeve lokalnega pomena (ki zadevajo tamkajšnje prebivalstvo), naloge, ki jih določa 21. člen ZLS ter naloge določene s predpisi občine na podlagi zakona pa lahko zasledimo v 3. členu Statuta Občine Beltinci.

V Občini Beltinci je trenutno poleg župana, ki opravlja poklicno funkcijo, zaposlenih še 14 ljudi. Torej 14 javnih uslužbencev in en funkcionar. Sedanji župan Občine Beltinci je svojo funkcijo prevzel leta 2010, prej je predhodni župan svojo funkcijo opravljal nepoklicno.

Organi občine so župan, občinski svet in nadzorni odbor. Člani občinskega sveta, župan in podžupan so občinski funkcionarji, ki svojo funkcijo ponavadi opravljajo nepoklicno, razen župana, ki se lahko sam odloči ali bo funkcijo opravljal poklicno ali nepoklicno. Občinski organi obveščajo javnost o svojem delu in načinu poslovanja. Njihovo delo je javno, volijo pa se za obdobje štirih let. Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. V okviru svojih pristojnosti sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja občine, občinski proračun in zaključni račun.

Občinski svet Občine Beltinci šteje 19 članov, od katerih je en predstavnik romske skupnosti. Župan predstavlja in zastopa občino in s tem tudi interese občanov. Občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, statut občine, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta. Župan je varuh zakonitosti v občini, ima določene naloge v izrednih razmerah in odloča v upravnih postopkih kot prva ali druga stopnja. Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet. V okviru svojih pristojnosti opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev ter nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Nadzorni odbor Občine Beltinci šteje 5 članov (Statut Občine Beltinci, Ur. list RS, št. 83/09).

V Občini Beltinci delujejo tudi razni odbori in komisije, ki so stalna delovna telesa, ustanovi pa jih občinski svet. Med drugimi odbori deluje v občini tudi Odbor za proračun in finance (Občina Beltinci, 2012).

5.1 PREDPISI OBČINE BELTINCI V ZVEZI Z ZADOLŽEVANJEM OBČINE

Predpisi Občine Beltinci, ki urejajo in se nanašajo na zadolževanje Občine Beltinci so Statut Občine Beltinci, Proračun Občine Beltinci za posamezno leto ter Zaključni račun proračuna Občine Beltinci za posamezno leto.

5.1.1 STATUT OBČINE BELTINCI

Statut Občine Beltinci (Ur. list RS, št. 83/2009) je temeljni splošni akt občine, ki poleg splošnih določb ureja naloge občine, organe in ožje dele občine, neposredno sodelovanje občanov pri odločanju v občini, občinske javne službe, splošne in posamične akte občine, varstvo občine v razmerju do države in širših lokalnih skupnosti, nadzor nad zakonitostjo dela, na koncu še prehodne in končne določbe, poleg omenjenega pa tudi premoženje in financiranje občine, kar se posredno nanaša na obravnavo naše teme.

Zadolževanje občine Beltinci ureja Statut Občine Beltinci v sedmem poglavju z naslovom Premoženje in financiranje občine, kjer je v 115. členu zapisano, da se občina lahko dolgoročno zadolži za investicije, ki jih sprejme občinski svet, v skladu s pogoji, določenimi z zakonom. V naslednjem členu Statut Občine Beltinci ureja zadolževanje javnih podjetjih in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina in določa, da se javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je torej občina lahko zadolžujejo in izdajajo pooblastila samo, če je to z zakonom dovoljeno in pod pogoji, ki jih določi občinski svet, soglasje k temu pa mora izdati župan. 110. člen Statuta Občine Beltinci ureja tudi obseg zadolževanja, in sicer v tem smislu, da določa, da morajo biti obseg zadolževanja proračuna in obseg predvidenih poroštev ter drugi elementi, ki jih določa zakon predvideni v odloku o proračunu, ki se sprejme skupaj s proračunom občine.

V Statutu Občine Beltinci je določeno tudi, da občina pridobiva prihodke iz lastnih virov, davkov, taks, pristojbin in drugih dajatev v skladu z zakonom. Prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki so zajeti v proračunu občine. 107. člen določa, da morajo predlogi za povečanje izdatkov proračuna vsebovati predlog za povečanje prejemkov proračuna ali zmanjšanje drugih izdatkov v isti višini, pri čemer povečani izdatki ne smejo biti v breme proračunske rezerve, splošne proračunske rezervacije ali v breme dodatnega zadolževanja.

Zakonitost in pravilnost poslovanja občinskih organov, občinske uprave, krajevnih skupnosti, javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter drugih porabnikov sredstev občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim premoženjem nadzoruje nadzorni odbor občine, ki je, kot to določa 38. člen Statuta Občine Beltinci, najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V skladu z zakonom ima naslednje pristojnosti, in sicer opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe sredstev občinskega proračuna ter nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Kot je zapisano v 41. členu Statuta Občine Beltinci, mora Nadzorni odbor Občine Beltinci vsako leto izvesti nadzor proračuna in zaključnega proračuna občine, finančnih načrtov in zaključnih računov krajevnih skupnosti in finančnih načrtov in zaključnih računov javnih zavodov, javnih podjetij in drugih. Nadzorne osebe so dolžne spoštovati mnenja, priporočila in predloge nadzornega odbora in jih v skladu s svojimi pristojnostmi tudi upoštevati.

Župan pa je dolžan nadzorni odbor tekoče seznanjati s pomembnimi zakoni in drugimi predpisi ter akti občine, ki se nanašajo na javne finance in lokalno samoupravo. Nadzorni odbor je dolžan obvestiti tudi glede ustanovitve javnega podjetja, javnega zavoda in drugega uporabnika občinskih proračunskih sredstev ter za poslovanje občine pomembnimi odločitvami v zvezi z zadolževanjem občine, načrtovanjem oziroma izvajanjem investicij, pridobitvijo, odtujitvijo ali zamenjavo stvarnega premoženja, naložbo denarnih sredstev, nakupom in prodajo vrednostnih papirjev in deležev in odpisi terjatev.

Občina Beltinci se razprostira na območju osmih naselij, ki so vse samostojne krajevne skupnosti. Njihovo delovanje se financira iz občinskega proračuna, s prostovoljnimi prispevki fizičnih in pravnih oseb, s plačili za storitve in prihodki od njihovega premoženja. Pri tem želimo poudariti, da Statut v 77. členu določa, da se krajevne skupnosti na območje Občine Beltinci ne smejo zadolževati. Njihovi prihodki in odhodki morajo biti zajeti v finančnih načrtih, ki so kot sestavni del občinskega proračuna njegova priloga. Finančnih obveznosti, ki niso zajete v proračunu občine, občina ne prevzema. Kot je bilo malo prej že omenjeno, opravlja nadzor nad poslovanjem krajevnih skupnosti nadzorni odbor občine.

5.1.2 PRORAČUN OBČINE BELTINCI ZA LETO 2008, 2009, 2010 IN 2011

Z odlokom o proračunu Občine Beltinci za posamezno leto se določajo struktura in višina proračuna, postopki izvrševanja proračuna, obseg zadolževanja in poroštev na ravni občine ter upravljanje s prihodki in odhodki proračuna ter občinskim premoženjem. Odlok o proračunu Občine Beltinci zadolževanje občine ureja nekoliko bolj natančno kot Statut Občine Beltinci.

V splošnih določbah Odlok o proračunu Občine Beltinci za posamezno leto določa, da se v računu financiranja, ki ga uvrščamo med splošni del proračuna, izkazujejo odplačila

dolgov in zadolževanja ter načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu. Naprej v 2. poglavju v računu financiranja določa višino zadolžitve in višino odplačila dolgov, ki se razlikuje glede na posamezno leto. Višina zadolžitve in odplačila dolgov, ki jih določajo Odloki o proračunu Občine Beltinci za posamezna leta, bo predstavljena v nadaljevanju.

Obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja ima v odloku posebno mesto v 4. poglavju, kjer 15. člen v odloku za posamezno leto določa, kako se bo oziroma se lahko občina v tem letu zadolži. V Odloku o proračunu Občine Beltinci za leto 2008 je v 15. členu zapisano: » Občina se v letu 2008 lahko zadolži za financiranje investicij v infrastrukturne objekte v višini do 2,5 M €.«. V odloku za leto 2009 se 15. člen glasi takole: » Občina se v letu 2009 lahko likvidnostno zadolži za financiranje investicij v infrastrukturne objekte s tem, da saldo kratkoročnih kreditov ob koncu leta ne sme biti višji od 278.610,00 €.«. Leto za tem se je Občina Beltinci lahko dodatno zadolžila za financiranje investicij v infrastrukturne objekte za 670.000,00 €.

V Odloku o proračunu Občine Beltinci za leto 2011 pa se je 15. člen glasil takole: » Občina se v letu 2011 lahko likvidnostno zadolži za financiranje investicij v infrastrukturne objekte do višine odobrenih sredstev po pogodbah o sofinanciranju projektov s strani države in EU«. V vseh omenjenih odlokih je zraven že zapisanega v 15. členu še dodano, da se zadolžitve lahko izvedejo z najetjem posojila, ki mora biti v skladu z zakonom ter da bo posojilo vrnjeno iz proračuna. Občinski svet je organ, ki je zadolžen, da odloča o vsaki posamezni dolgoročni zadolžitvi, župan pa je pooblaščen oseba, da deponira prosta likvidna sredstva proračuna pri finančnih organizacijah ob upoštevanju načela varnosti, donosnosti in likvidnosti naložbe.

V naslednjem členu, ki ga najdemo še vedno v 4. poglavju odloka za posamezno leto ureja zadolževanje javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je Občina Beltinci. Kot to določa že 116. člen Statuta Občine Beltinci, 16. člen odlokov iz posameznih let le še enkrat poudarja, da se torej javna podjetja in javni zavodi smejo dolgoročno zadolževati, vendar le s soglasjem ustanovitelja. Ta člen med drugim določa tudi, da Občina Beltinci sme dati poročstvo za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in zavodov, katerih ustanoviteljica je, v skladu z zakonom in še enkrat poudarja, da se krajevne skupnosti ne smejo zadolževati, kot to določa tudi že sam Statut Občine Beltinci.

5.1.3 ZAKLJUČNI RAČUN OBČINE BELTINCI ZA LETO 2008, 2009, 2010 IN 2011

Zaključni račun občinskega proračuna je akt občine, ki je pripravljen v skladu s 96. členom ZJF in upoštevač strukturo proračuna za preteklo leto prikazuje predvidene in realizirane prihodke in druge prejemke občine ter odhodke in druge izdatke občine. Sestavljajo ga splošni del, posebni del in obrazložitve.

V prejšnjem poglavju je bilo omenjeno, da nam 15. člen v odloku prikazuje možnost zadolžitve občine. Torej ali se bo oziroma ali se lahko občina zadolži oziroma dodatno zadolži. Zaključni račun Občine Beltinci za leto 2008 (takrat imenovani Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Beltinci za leto 2008) potrjuje zapisano že v odloku za isto leto, in sicer, da se je Občina Beltinci leta 2008 zadolžila za 2,5 milijona evrov za financiranje v infrastrukturne objekte.

Zaključni računi naslednjih let so zapisano v 15. členu ovrgli, kajti leta 2009 se Občina Beltinci ni likvidnostno zadolžila za financiranje investicij v infrastrukturne objekte, leta 2010 se ni dodatno zadolžila za financiranje investicij v infrastrukturne objekte v višini 670.000,00 € in leto za tem se prav tako ni likvidnostno zadolžila za financiranje investicij v infrastrukturne objekte, kot je to zapisano v že omenjenih odlokih. Med drugim pa nam zaključni računi iz let 2009, 2010 in 2011 v računu financiranja prikazujejo višino odplačila dolga iz leta 2008.

5.2 POSTOPEK ZADOLŽITVE OBČINE BELTINCI

Kot to izhaja že iz ZJF, se smejo občine zadolžiti samo na podlagi predhodnega soglasja Ministrstva za finance in pod pogoji, ki jih določa ZFO. Poleg omenjenega pa morajo upoštevati Pravilnik o postopkih zadolževanja občin, kjer so zapisani postopki, ki jih morajo pri zadolževanju upoštevati. Postopek zadolžitve Občine Beltinci je napisan na podlagi razgovora z zaposlenim v tamkajšnji občini, na tak način so prav tako pridobljeni vsi podatki v povezavi z zadolževanjem Občine Beltinci.

Na podlagi Pravilnika in omenjenih zakonov je Občina Beltinci 17. julija leta 2008 zaprosila Ministrstvo za finance za soglasje k začetku postopka zadolževanja tako, da je na omenjeno ministrstvo predložila zahtevo, na predpisanem obrazcu (priloga 1), za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja ter zahtevane priloge. Iz ministrstva so dobili odgovor, da je zahteva nepopolna in določili rok, v katerem so morali zahtevo dopolniti. V nasprotnem primeru bi Ministrstvo za finance zahtevo zavrglo. Tako je Občina Beltinci 28. julija poslala zahtevane dopolnitve na ministrstvo, ki je bilo dolžno, glede na pridobitev popolne vloge, da izda soglasje k začetku postopka zadolževanja v desetih delovnih dneh. Ministrstvo za finance je predpisani rok upoštevalo in Občini Beltinci 4. avgusta izdalo soglasje k začetku postopka zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna za tekoče proračunsko leto za investicije v občinski proračun v višini 2,5 milijona evrov.

Po pridobitvi soglasja k začetku postopka zadolževanja je Občina Beltinci morala na podlagi 5. člena Pravilnika in glede na višino zadolžitve imenovati neodvisnega finančnega in pravnega svetovalca, ki je izpolnjeval pogoje navedene v istem členu pravilnika. Neodvisen finančni in pravni svetovalec opravlja posle svetovanja v zvezi z izborom kreditodajalca, pogajanja pred sklenitvijo pogodbe o zadolžitvi ter ostalimi potrebnimi aktivnostmi v postopku zadolževanja.

Na razpis sta se prijavila dva ponudnika, med katerima je bil izbran ugodnejši ponudnik (CHINCH d.o.o.). Po pridobitvi soglasja k začetku postopka zadolževanja je Občina morala pridobiti tudi vsaj tri popolne ponudbe kreditodajalcev, zato so se na Občini Beltinci vrstile naslednje aktivnosti povezane z zadolževanjem, in sicer 19. avgusta je Občina Beltinci imenovala komisijo, ki je bila pooblaščenca za odpiranje ponudb. Tri dni pozneje so zaprosili oziroma povabili banke k izdajanju le teh in tako uradno začeli postopek zadolževanja, kajti na podlagi 2. odstavka 3. člena se za začetek postopka zadolževanja šteje objava k dajanju ponudb za zadolžitev. Dva tedna kasneje je bil zapisan zapisnik o odpiranju prispelih ponudb za zadolževanje občine, nekaj dni kasneje, natančneje 8. septembra pa se je končala analiza prispelih ponudb.

Sledila je predložitev zahteve za izdajo soglasja k zadolžitvi Občine Beltinci na predpisanem obrazcu (priloga 2) na Ministrstvo za finance. Zahtevi je Občina Beltinci predložila:

- 5 popolnih ponudb kreditodajalcev (zakonsko določene so tri),
- osnutek pogodbe najugodnejšega ponudnika,
- elaborat pravnega in finančnega svetovalca o izboru najugodnejšega kreditodajalca, kjer je bila razvidna primerjava elementov posameznih ponudb, in sicer obrestna mera, stroški, izračun efektivne obrestne mere ter primerjava pravnih elementov kot so zavarovanja, določbe o predčasni izpolnitvi in podobno,
- zapisnik komisije za odpiranje ponudb.

Po prejetju zahteve za izdajo soglasja k zadolžitvi Občine Beltinci na Ministrstvo za finance je bilo omenjeno ministrstvo dolžno, v primeru popolnega poročila pravnega in finančnega svetovalca, da izda v desetih delovnih dneh po prejemu popolne vloge soglasje k zadolžitvi. Občina Beltinci je tako 24. septembra prejela soglasje k zadolžitvi, nekaj dni kasneje pa je bila sklenjena pogodba z najugodnejšo banko, v primeru Občine Beltinci z banko Sparkasse, ki je bila dolžna nakazati celotni znesek, torej 2,5 milijona EUR na enotni zakladniški račun najkasneje do 31. decembra leta 2008. Občina Beltinci je poslala kopijo sklenjene pogodbe tudi na Ministrstvo za finance.

5.3 VIŠINA, NAČIN IN NAMEN ZADOLŽITVE OBČINE BELTINCI

Občine ZJF v 88. členu zavezuje, da so dolžne kvartarno in letno poročati podatke glede njihove zadolženosti na Ministrstvo za finance, ki na podlagi dobljenih podatkov izdela Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Kot je bilo že nekajkrat omenjeno, se je Občina Beltinci leta 2008 zadolžila v višini 2,5 milijona EUR za obdobje desetih let. Občina Beltinci vsako leto odplačuje štiri anuitete v višini 62.500,00 EUR, kar na leto znese 250.000,00 EUR. Na podlagi Poročila je stanje dolga na koncu posameznih let prikazano v spodnji tabeli.

Tabela 3: Višina zadolženosti Občine Beltinci leta 2009, 2010 in 2011

	2009	2010	2011
KRATKOROČNI KREDITI	/	/	/
DOLGOROČNI KREDITI	2.312.500	2.062.500,00	1.812.500,00
FINANČNI NAJEMI	/	/	/
BLAGOVNI KREDITI	/	/	/
OBČINA SKUPAJ	2.312.500	2.062.500,00	1.812.500,00
PRAVNE OSEBE	/	/	/
SKUPAJ	2.312.500	2.062.500,00	1.812.500,00

Vir: Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2009, 2010 in 2011

Občina se je zadolžila leta 2008, kar pomeni, da se je odplačilo dolga začelo vršiti naslednje leto, torej leta 2009, ko je Občina odplačala le tri anuitete. Če dolgu v višini 2,5 milijona EUR odštejemo tri anuitete, ki skupaj znašajo 187.500,00 EUR pridemo do zneska, ki je prikazan v Poročilu ministrstva iz leta 2009, torej 2.312.500,00 EUR. Leta 2010 in 2011 je Občina plačala vse štiri anuitete v skupnem znesku 250.000,00 EUR, kar posledično pomeni, da je na koncu leta 2010 njihova zadolženost znašala 2.062.500,00 EUR ter leta 2011 1.812.500,00 EUR kot je prikazano tudi v Poročilu Ministrstva. Podatki, ki jih občine pošiljajo na Ministrstvo, so posredovani na podlagi Pravilnika o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin in ne izkazujejo višine obveznosti, ki jo mora občina poravnati v tekočem proračunskem letu, saj zajemajo samo odplačilo glavnice, ne pa tudi obresti. Obresti so prikazane na drugi proračunski postavki. Celotni odhodki povezani z zadolževanjem so prikazani v posebnem delu zaključnega računa med glavnim programom 22 – servisiranje javnega dolga.

Iz tabele je prav tako razviden način zadolžitve Občine Beltinci. Občina Beltinci se nobeno izmed navedenih let ni zadolževala v obliki kratkoročnih kreditov, finančnih najemov ali

blagovnih kreditov, temveč se je zadolžila z dolgoročnim kreditom leta 2008, kar je posledično privedlo do zadolžitvev leta 2009, 2010, 2011, 2012 in še nekaj prihodnjih let.

Namen zadolžitve Občine Beltinci je zapisan že v Odloku o proračunu Občine Beltinci za leto 2008, in sicer Občina Beltinci se je leta 2008 zadolžila za financiranje investicij v infrastrukturne objekte oziroma za izgradnjo kanalizacije v vaseh, ki sestavljajo Občino Beltinci in kjer ta problematika še ni urejena.

5.4 PRIMERJAVA OBČINE BELTINCI Z DESETIMI NAJBOLJ ZADOLŽENIMI OBČINAMI LETA 2010

V spodnji tabeli primerjamo Občino Beltinci z najbolj zadolženimi občinami leta 2010 glede zadolženosti oziroma dolga, ki pade na posameznega občana izbranih občin.

Tabela 4: Primerjava Občine Beltinci z najbolj zadolženimi občinami leta 2010

OBČINA	ZADOLŽENOST OBČINE	ŠTEVILO PREBIVALCEV	ZADOLŽENOST NA PREBIVALCA
LJUBLJANA	127.788.365,38	266.914	478,78
KOPER	38.750.000,00	50.178	772,25
MARIBOR	26.808.911,67	109.195	245,51
KRŠKO	17.058.363,89	26.183	651,51
CELJE	16.740.283,65	48.747	343,41
VELENJE	11.457.894,83	33.109	346,07
PTUJ	10.893.780,39	23.812	457,49
SLOVENSKA BISTRICA	10.869.196,31	25.052	433,87
ŠKOFJA LOKA	10.172.223,83	22.569	450,72
KRANJ	7.673.333,34	54.143	141,72
BELTINCI	2.062.500,00	8.643	238,63

Vir: Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2010

Občina Beltinci res da, ne spada med deset najbolj zadolženih slovenskih občin leta 2010, vendar kljub temu njen dolg na prebivalca ni zanemarljiv, saj znaša dobrih 238 EUR na posameznega prebivalca občine. Iz zgornje tabele je vidno, da dolg Občine Beltinci na prebivalca med zgoraj oziroma v tabeli navedenimi občinami ni v ospredju, manjši dolg na prebivalca ima med deset najbolj zadolženimi občinami le ena, in sicer Mestna občina Kranj, ki ima več kot dvakrat večji dolg od Občine Beltinci ter občutno večje število prebivalcev, med katere se razporedi dolg. Dolg na prebivalca Občine Beltinci zelo težko primerjamo z omenjenimi občinami, saj nimajo skupnega oziroma primerljivega ne števila

prebivalcev, niti dolga. Iz tega razloga bomo v nadaljevanju primerjali dolg na prebivalca Občine Beltinci z devetimi občinami, ki imajo približno število prebivalcev kot jih ima Občina Beltinci.

Občina Beltinci v primerjavi z desetimi najbolj zadolženimi občinami ne izstopa niti pri načinu oziroma obliki zadolževanja, kajti Občina Beltinci se je zadolžila le v obliki dolgoročnega kredita kot vseh ostalih deset občin. Razlika med njimi je le ta, da so se v ostalih občinah zadolžile tudi pravne osebe, Občina Beltinci pa zadolžitev iz tega naslova nima.

5.5 OBČINA BELTINCI V PRIMERJAVI Z OBČINAMI S PODOBNIM ŠTEVILOM PREBIVALSTVA LETA 2010

Zaradi lažje primerljivosti Občine Beltinci z nekaterimi zadolženimi slovenskimi občinami, smo poleg Občine Beltinci izbrali še devet slovenskih občin s primerljivim številom prebivalcev. Razpon prebivalcev izbranih občin se giblje med številom 8.300 in 8.965, natančnejše število prebivalcev izbranih občin pa je predstavljeno v spodnji tabeli. Podatki v spodnji tabeli nam prikazujejo lastno zadolženost občin, ne pa tudi zadolženost pravnih oseb.

Tabela 5: Primerjava občin s podobnim številom prebivalstva leta 2010

OBČINA	ZADOLŽENOST OBČINE	ŠTEVILO PREBIVALCEV	ZADOLŽENOST NA PREBIVALCA
BELTINCI	2.062.500,00	8.643	238,63
BLED	675.434,88	8.300	81,38
DRAVOGRAD	1.134.438,37	8.965	126,54
GORNJA RADGONA	1.284.351,76	8.859	144,98
METLIKA	452.381,14	8530	53,03
ŠENČUR	747.796,22	8.303	90,06
ŠENTILJ	3.764.082,79	8716	431,86
ŠKOFLJICA	0	8.490	0
ŠOŠTANJ	3.459.725,21	8.505	406,79
VOJNIK	2.037.329,52	8.604	236,79

Vir: Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2010

Iz zgornje tabele je vidno, da dolg na prebivalca Občine Beltinci spada med izbranimi občinami na tretje mesto. Večji dolg na prebivalca imata le Občina Šentilj in Občina Šoštanj. Vse ostale občine imajo manjši dolg, medtem ko Občina Škofljica sploh ni zadolžena. Tri občine, in sicer Občina Bled, Metlika in Šenčur imajo dolg na prebivalca manjši od 100 EUR, vse tri omenjene občine pa imajo tudi manjše število prebivalcev, kar posledično pomeni, da so tudi manj zadolžene v primerjavi z Občino Beltinci. Predpostavljamo, da se niso zadolžile za tako velik znesek kot Občina Beltinci ali pa odplačilo dolga poteka že več let, kar pomeni, da se je iz leta v leto njihov dolg zmanjšal.

5.6 OBČINA BELTINCI V PRIMERJAVI Z OBČINAMI S PODOBNIM ŠTEVILOM PREBIVALSTVA LETA 2011

V spodnji tabeli so predstavljeni podatki o zadolženosti občin s primerljivim številom prebivalcev za leto 2011 ob predpostavki, da imajo omenjene občine enako število prebivalcev kot leto prej.

Tabela 6: Primerjava občin s podobnim številom prebivalstva leta 2011

OBČINA	ZADOLŽENOST OBČINE	ŠTEVILO PREBIVALCEV	ZADOLŽENOST NA PREBIVALCA
BELTINCI	1.812.500,00	8.643	209,71
BLED	370.359,87	8.300	44,62
DRAVOGRAD	661.666,55	8.965	73,81
GORNJA RADGONA	2.881.069,80	8.859	325,21
METLIKA	1.388.437,40	8530	162,77
ŠENČUR	0	8.303	0
ŠENTILJ	3.625.738,11	8716	415,98
ŠKOFLJICA	1.600.000,00	8.490	188,46
ŠOŠTANJ	3.893.407,63	8.505	457,78
VOJNIK	2.082.200,20	8.604	242,00

Vir: Poročilo Ministrstva za finance o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine za leto 2011

Leta 2011 se je dolg na prebivalca v izbranih občinah spremenil, ponekod se je občutno zmanjšal, spet drugje povečal. Zmanjšal se je v Občini Beltinci, Bled, Dravograd, Šenčur in Šentilj, kar pomeni, da se pet prej omenjenih občin ni dodatno zadolževalo. Občina Šenčur, katere dolg na prebivalca je leto prej znašal 90,06 EUR, leta 2011 nima

nobenega dolga, kar pomeni, da ji je v letu 2011 uspelo odplačati dolg v višini 747.796,22 EUR. Občina Škofljica ki prejšnje leto ni bila zadolžena, pa se je leta 2011 zadolžila v višini 1.600.000 EUR. Leta 2011 se je glede na leto 2010 povečal dolg tudi v Občini Gornja Radgona, Metlika, Šoštanj in Vojnik, kar pomeni, da so se občine dodatno zadolžile.

6 ZAKLJUČEK

Kot je bilo omenjeno že uvodoma, je zadolževanje občin v zadnjih letih vse bolj aktualna tema, saj tudi mediji zelo radi izpostavljajo, kako zadolžene so naše občine. Mediji pišejo in poudarjajo samo rdeče številke, v katerih se znajdejo občine; o tem, za kakšen namen so se zadolžile, pa poročajo le redko. Občine so kot osnovne, temeljne lokalne skupnosti nastale z namenom, da se na lokalni ravni uresničujejo skupne potrebe in interesi tamkajšnjih prebivalcev. Skupne potrebe so predvsem preskrba z vodo, elektriko, ureditev kanalizacije, cestnega omrežja, javne razsvetljave in tudi socialnega življenja, kamor uvrščamo urejene osnovne šole, vrtce, zdravstveno varstvo in še bi lahko naštevali.

Obstoj občin je odvisen od finančnih virov, ki jih imajo občine, kajti brez zadostnih finančnih virov in finančne avtonomije, občine ne morejo opravljati z zakonom predpisanih nalog in zadovoljevati potreb prebivalcev. Premoženje in financiranje občin je torej ključen pogoj za njihovo delovanje. Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje, da se občine financirajo iz lastnih virov, iz sredstev države in z zadolžitvijo. Med lastne vire uvrščamo davke in dajatve, dohodke od premoženja ter prihodke od prodaje občinskega premoženja. Občinam, ki nimajo dovolj sredstev za zagotavljanje z zakonom opredeljenih nalog, zagotovi potrebna sredstva država. Občine pa se lahko financirajo tudi z zadolževanjem.

Zadolževanje po Pravilniku o zadolževanju pomeni črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca do najemnika (finančni najem). Zadolževanje občin je v Sloveniji natančneje urejeno z nekaterimi pravnimi podlagami. Ustava RS kot najvišji temeljni akt države zadolževanja občin ne ureja, MELLs zadolževanje občin ureja v 9. členu, natančneje v 8. odstavku, ki govori o tem, da imajo lokalne oblasti, torej občine, v mejah zakona dostop do domačega trga za najemanje posojil za večje investicije. Tudi ZLS zadolževanja občin ne ureja natančneje, najprej omenja zadolževanje le kot vir financiranja občin, nato pa občinam dopušča, da se lahko zadolžijo, vendar pod pogoji, določenimi z zakonom.

Zadolževanje občin v Sloveniji natančneje urejajo ZFO, ZJF ter Pravilnik o zadolževanju, ki določajo sam postopek zadolžitve občin, namen za katerega se občine lahko zadolžijo, opredeljujejo načine kako se lahko zadolžijo, določajo višino, za katero se lahko zadolžijo, ter urejajo poroštva občin. Iz tega razloga lahko trdimo, da je zadolževanje občin v

Sloveniji zakonsko dobro urejeno; kako pa se to kaže v praksi, je druga stvar. Občine pri tem nimajo možnosti samostojnega odločanja. Poleg tega, da morajo pri zadolževanju upoštevati zakonske določbe, so pri tem vezane tudi na Ministrstvo za finance, kajti če se hočejo zadolžiti, morajo najprej pridobiti njihovo soglasje.

Način, kako se občine lahko zadolžijo, je natančneje urejen v ZFO-1, ki določa, da občine lahko izbirajo med kratkoročnimi krediti, dolgoročnimi krediti, finančnimi najemi ter blagovnimi krediti. Občine, ki so zadolžene, se v večini primerov poslužujejo dolgoročnih kreditov. Nekatere so poleg dolgoročnega kredita zadolžene še na druge načine, pri izbiri načina pa morajo vse občine upoštevati zakonske določbe in izbrati najugodnejši način.

Namen, za katerega se občine zadolžujejo, se razlikuje med občinami in je odvisen od potreb tamkajšnjega prebivalstva, kajti v večini primerov stanejo potrebe prebivalcev več, kot premore občina. Občine se lahko kratkoročno zadolžijo za namen uravnoteženja proračuna, zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov. Tovrstno zadolžitev ima majhen odstotek občin. Zadolžijo se lahko za investicije, ki so predvidene v občinskem proračunu ali za upravljanje z občinskim dolgom ali za investicije, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije. Velika večina občin se zadolži za izvrševanje proračuna za investicije. Ne glede na to, za kakšen namen se občine zadolžijo, mora biti zapisan v proračunu občine.

Če primerjamo zadolženost občin vključno z zadolženostjo pravnih oseb samo v letih 2009, 2010 in 2011, ugotovimo, da dolg občin iz leta v leto narašča in da je vse manj občin, ki niso zadolžene. Leta 2011 je bilo le 23 občin, ki ni imelo zadolžitev ne z naslova lastne zadolžitve kakor tudi ne z naslova zadolžitve pravnih oseb v okviru občin; kar pomeni, da slabih 11 % občin ni zadolženih.

V največji obseg zadolževanja občin se šteje zadolževanje za izvrševanje proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem dolga, dana poročila posrednim proračunskim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna. Največji obseg zadolževanja oziroma zakonsko opredeljena višina, za katero se občine lahko zadolžijo, znaša 8 % realiziranih prihodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, kamor se ne štejejo prejete donacije, transferni prihodki iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije. Likvidnostno, torej kratkoročno pa se lahko zadolžijo do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna.

V diplomskem delu je predstavljena tudi Občina Beltinci, ki obsega osem naselij. Predstavljen je njen postopek zadolževanja, način, namen ter višina zadolžitve. Občina Beltinci se je zadolžila leta 2008 za 2,5 milijonov EUR, in sicer na podlagi dolgoročnega kredita za namen izgradnje kanalizacijskega omrežja v nekaterih vaseh, ki jo sestavljajo in kjer to še ni urejeno. Občina Beltinci se je zadolžila v skladu z zakonskimi določbami, ki urejajo zadolževanje občin v Sloveniji in tudi sama ima urejene predpise, ki se nanašajo na zadolževanje občine. Občino Beltinci smo primerjali z nekaterimi slovenskimi občinami

in ugotovili, da ne izstopa na nobenem področju. Zadolžena je le na podlagi dolgoročnega kredita iz leta 2008, zadolžila se je za namen oziroma za zadovoljevanje potreb tamkajšnjega prebivalstva, ne presega zakonsko dovoljenih 8 % zadolžitve, njen dolg na prebivalca pa ne izstopa tudi, če ga primerjamo z občinami, ki imajo primerljivo število prebivalcev.

Dokler nisem začela pisati diplomskega dela na temo zadolževanje občin v Sloveniji, sem tudi sama bila velikokrat presenečena nad zapisanim v raznih člankih o tem, kako zelo so zadolžene naše občine. Res je, da je zaskrbljujoče, koliko občin je zadolženih, vendar je res tudi to, da se morajo občine, če želijo zadovoljevati potrebe prebivalcev in sprejeti večje investicije, zadolžiti, kajti same ne premorejo toliko denarja.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. GRAFENAUER, Božo (2000). *Lokalna samouprava na slovenskem*. Pravna fakulteta, Maribor.
2. HILDRETH, Bartley (1993). *State and Local Governments as Borrowers: Strategic Choices and the Capital Market*. Public Administration Review.
3. MILUNOVIČ, Vilma (2001). *Premoženje in učinkovito financiranje občin: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
4. ŠMIDOVNIK, Janez (1995). *Lokalna samouprava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
5. VIRANT, Gregor (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
6. VLAJ, Stane (2006). *Lokalna samouprava: Teorija in praksa*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
7. VLAJ, Stane (2004). *Lokalna samouprava: Teorija in praksa*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
8. VLAJ, Stane (2001). *Načelo subsidiarnosti. Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*. Inštitut za lokalni samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.

PREDPISI

1. (2008). Odlok o proračunu Občine Beltinci za leto 2008. Ur. list RS, št. 29/2008.
2. (2009). Odlok o proračunu Občine Beltinci za leto 2009. Ur. list RS, št. 21/2009.
3. (2010). Odlok o proračunu Občine Beltinci za leto 2010. Ur. list RS, št. 11/2010.
4. (2011). Odlok o proračunu Občine Beltinci za leto 2011. Ur. list RS, št. 8/2011.
5. (2004). Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin. Ur. list RS, št. 100/2004, 3/2008.
6. (2008). Pravilnik o postopkih zadolževanja občin. Ur. list RS, št. 108/2008, 49/2010.
7. (2009). Statut Občine Beltinci. Ur. list RS, št. 83/2009.
8. (1991). Ustava Republike Slovenije (URL). Ur. list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
9. (2011). Zaključni račun Občine Beltinci za leto 2010. Ur. list RS, št. 100/2011.
10. (2012). Zaključni račun Občine Beltinci za leto 2011. Ur. list RS, št. 30/2012.
11. (2006). Zakon o financiranju občin. Ur. list RS, št. 123/2006, 57/2008, 36/2011.
12. (1999). Zakon o javnih financah. Ur. list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 109/2008, 49/2009, 107/2010, 11/2011.

13. (1993). Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. list RS, št. 72/1993, 57/1994, 14/1995, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 74/1998, 70/2000, 51/2002, 72/2005, 100/2005, 60/2007, 94/2007, 76/2008, 79/2009, 51/2010.
14. (1996). Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. list RS, št. 15/1996.

INTERNETNI VIRI

1. MINISTRSTVO ZA FINANCE (MF). Poročilo o zadolženosti občin na dan 31.12.2009. Dostopno 16. 6. 2012 na:
http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/Zadolzevanje_obcin_v_letu_2009/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2009-popravek.pdf
2. MINISTRSTVO ZA FINANCE (MF). Poročilo o zadolženosti občin na dan 31.12.2010. Dostopno 16. 6. 2012 na:
http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2010/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2010.pdf
3. MINISTRSTVO ZA FINANCE (MF). Poročilo o zadolženosti občin na dan 31.12.2011. Dostopno 1. 8. 2012 na:
http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2011/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2011.pdf
4. MINISTRSTVO ZA FINANCE (MF). Tabela. Dostopno 16. 6. 2012 na:
http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2009/
5. MINISTRSTVO ZA FINANCE (MF). Tabela. Dostopno 16. 6. 2012 na:
http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2010/
6. MINISTRSTVO ZA FINANCE (MF). Tabela. Dostopno 1. 8. 2012 na:
http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocilo_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2011/
7. OBČINA BELTINCI (2012). Predstavitev. Dostopno 4. 8. 2012 na:
http://www.beltinci.si/obcina/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=105&lang=sl
8. RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE. Revizijsko poročilo. Ureditev področja občin (2012). Dostopno 25. 5. 2012 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf)

9. BOŽIČ, M, KLEMENC, J. (2005). Zadolževanje javnega sektorja na lokalni ravni. Dostopno 23. 5. 2012 na:
http://freeweb.siol.net/bozicm49/INTERNET/CLANKI/IKS_zadolzevanje_obcin.pdf
10. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CCRE). Local and regional authorities in Italy. Dostopno 14. 5. 2012 na:
<http://www.ccre.org/en/membres/Italie.htm>
11. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CCRE). Local and regional authorities in France. Dostopno 14. 5. 2012 na:
<http://www.ccre.org/en/membres/France.htm>
12. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CCRE). Local and regional authorities in Germany. Dostopno 14. 5. 2012 na:
<http://www.ccre.org/en/membres/Germany.htm>
13. EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT. Dostopno 4. 3. 2012 na:
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

PRILOGE

Priloga 1: Zahteva za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja

<hr/> (vpisati naziv občine) <hr/>
<hr/> (vpisati naslov občine) <hr/>
Številka: _____
Datum: _____
MINISTRSTVO ZA FINANCE p.p. 644 1001 LJUBLJANA

ZADEVA: ZAHTEVA ZA IZDAJO SOGLASJA K ZAČETKU POSTOPKA ZADOLŽEVANJA

Občina _____ vлага zahtevo za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja za naslednjo vrsto zadolžitve in z osnovnimi elementi zadolžitve:
--

1. VRSTA ZADOLŽITVE OBČINE
1. a izvrševanje občinskega proračuna za investicije, predvidene v občinskem proračunu
1. b izvrševanje občinskega proračuna za investicije, predvidene v občinskem proračunu - za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije
1. c upravljanje z dolgom občinskega proračuna
2. finančni najem
<i>(ustrezno obkrožiti)</i>

2. OSNOVNI ELEMENTI ZADOLŽITVE:

1. višina glavnice: _____
(vpisati višino kredita)
2. valuta zadolžitve: _____
(vpisati valuto zadolžitve)
3. predvidena obrestna mera: _____
(vpisati obrestno mero)
4. predvideni rok črpanja kredita: _____
(vpisati datum črpanja kredita)
5. predvideni rok odplačila kredita:
 - a) rok odplačila kredita (v letih ali mesecih) _____
 - b) število obrokov _____
 - c) datum prvega in zadnjega obroka _____
6. način vračila glavnice:
 - a) mesečno _____
 - b) kvartalno _____
 - c) polletno _____
 - d) drugo _____*(ustrezno obkrožiti in navesti datum odplačevanja ter pod točko d) vpisati drug način vračila glavnice)*
7. način plačevanja obresti:
 - a) mesečno _____
 - b) kvartalno _____
 - c) polletno _____
 - d) drugo _____*(ustrezno obkrožiti in navesti datum odplačevanja ter pod točko d) vpisati drug način odplačevanja obresti)*
8. vrsta zavarovanja kredita: _____
(vpisati vrsto zavarovanja kredita)
9. predvideni stroški najema kredita: _____
(vpisati da/ne; če da, vpisati višino stroškov)
10. predvideni stroški vodenja kredita: _____
(vpisati da/ne; če da, vpisati višino stroškov)
11. možnost predčasnega vračila kredita: _____
(vpisati da/ne; če da, vpisati višino stroškov)

3. PREDVIDEN ČASOVNI POTEK ZADOLŽITVE:

1. objava povabila k dajanju ponudb za zadolžitev _____
(vpisati datum)
2. pridobitev prvega osnutka pogodbe k zadolžitvi _____
(vpisati datum)
3. sklenitev pogodbe o zadolžitvi: _____
(vpisati datum)

4. NAMEN ZADOLŽITVE V PRIMERU ZADOLŽITVE ZA SREDSTVA SOFINANCIRANJA INVESTICIJE IZ PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE:

1. _____
2. _____
3. _____

(vpisati šifro in naziv projekta iz načrta razvojnih programov občinskega proračuna)

5. SEZNAM FINANČNIH ZADOLŽITEV, KI SO PREDMET VRAČILA DOLGA PRED NJEGOVO DOSPELOSTJO V PRIMERU ZADOLŽITVE ZA UPRAVLJANJE Z DOLGOM OBČINSKEGA PRORAČUNA:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____
6. _____

(vpisati številko kreditne pogodbe in kreditodajalca za vsako finančno zadolžitev, ki se nadomešča z novim kreditom)

Pripravil(a):

ŽIG

(ime in priimek, funkcija)

ŽUPAN(JA)

Priloge:

1. sporazum o razdelitvi premoženja, določen v zakonu, ki ureja lokalno samoupravo
2. izjava o tem, ali ima občina režijski obrat in Izkaz prihodkov in odhodkov režijskih obratov, določen v pravilniku, ki ureja sestavljanje letnih poročil za proračun proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava za preteklo proračunsko leto
3. pogodba ali drug dokument o sofinanciranju investicije iz proračuna Evropske unije
4. izjava o tem, ali je občina predhodno finančno zadolžena z ažuriranimi amortizacijskimi načrti in izjava, da je dajala poročila k finančnemu zadolževanju z ažuriranimi amortizacijskimi načrti
5. izjava o tem, ali je občina predhodno prevzemala dolgoročne obveznosti s pogodbami o finančnem najemu ali s pogodbami o najemu blagovnih kreditov z ažuriranimi načrti odplačil obrokov
6. načrt predvidenega odplačila dolga oziroma obrokov
7. osnutek povabila k dajanju ponudb za zadolžitev

(ustrezno obkrožiti)

Priloga 2: Zahteva za izdajo soglasja k zadolžitvi

Številka: _____ Datum: _____
MINISTRSTVO ZA FINANCE p.p. 644 1001 LJUBLJANA

ZADEVA: ZAHTEVA ZA IZDAJO SOGLASJA K ZADOLŽITVI ZVEZA: _____ (vpisati številko in datum soglasja k začetku postopka zadolževanja)

Občina _____ vlaga zahtevo za izdajo soglasja k zadolžitvi.
--

Zahtevi prilagamo naslednjo dokumentacijo: 1. a. tri popolne ponudbe kreditodajalcev ali 1. b. dve popolni ponudbi kreditodajalcev ali 1. c. eno popolno ponudbo kreditodajalca 2. a. poročilo pristojnega organa občine o izboru najugodnejšega kreditodajalca ali 2. b. poročilo finančnega in pravnega svetovalca o izboru najugodnejšega kreditodajalca 3. osnutek pogodbe o zadolžitvi (ustrezno obkrožiti)
--

Pripravil(a):

ŽIG

(ime in priimek, funkcija)

ŽUPAN(JA)

Priloge:

- kot v tekstu

