

UDK: 352:336.1:330.322.16

Prikaz

Viri financiranja občin^{*}

mag. Irena Prodan^{**}

1. Uvod

Zasnova sistema financiranja občin v Sloveniji sledi mednarodnim usmeritvam. Osnove financiranja so podane z Ustavo Republike Slovenije¹ in z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS).² Ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov, tistim, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa je država zavezana zagotoviti dodatna sredstva.³

Slovenske občine se financirajo iz več različnih virov, pri čemer zakonodaja opredeljuje tudi namensko porabo sredstev glede na vir prihodka. Temeljna pravna akta, ki urejata financiranje občin, sta ZLS in Zakon o financiranju občin (ZFO-1).⁴

** Članek je posodobljena različica prispevkov Irena Prodan: Viri financiranja občin, v: Revija Denar, št. 460/2016, str. 29; in Irena Prodan: Ureditev javno zasebnega partnerstva v Sloveniji, v: Podjetje in delo, št. 8/2015, str. 1587. Prispevek je bil pripravljen z redaktorsko usmeritvijo v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta »CRP 2016«, ki poteka pod okriljem Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) od 1. oktobra 2016 do 30. septembra 2017, financerja projekta pa sta ARRS ter Ministrstvo za okolje in prostor RS. Več informacij o projektu je na voljo na spletni strani projekta, na kateri bodo na voljo tudi izsledki, 6. junija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani pa bo organizirana delavnica oziroma okrogla miza za vse, ki delujejo na tem področju, za izmenjavo izkušenj in dobrih praks. Svojo brezplačno udeležbo lahko potrdite že zdaj, in sicer na e-poštni naslov bistjan.koritnik@pf.uni-lj.si.*

*** Magistrica upravnih znanosti, višja svetovalka II v občinski upravi Občine Izola.*

¹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

² Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US. Na voljo je na <<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>> (14. 12. 2016).

³ I. Kaučič in F. Grad, nav. delo, str. 340.

⁴ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO. Na voljo je na <www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615> (14. 12. 2016).

⁵ U. Pinterič, N. Benda, P. B. Belak, nav. delo, str. 86.

ZLS v 52. členu določa, da občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve. Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja. Država zagotavlja dodatna sredstva tistim občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov. Višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev pa določa zakon. Pri tem naj bi bilo zadolževanje namenjeno samo za financiranje investicij.

2. Lastni viri občin

Lastna sredstva lokalnih skupnosti pripomorejo k njihovi učinkoviti odgovornosti in so osnova finančne avtonomnosti lokalnih skupnosti. Pri tem gre predvsem za dajatve in dohodke od občinskega premoženja. Lokalna skupnost lahko pridobiva lastne vire z uvedbo obveznih dajatev v okviru veljavne zakonodaje, z ustvarjanjem dohodkov s svojim poslovanjem in od upravljanja z občinskim premoženjem.⁶ Z njimi lahko lokalne skupnosti prosto razpolagajo. Pomembno je, da imajo polno diskrecijsko pravico do izbire, za katere namene jih bodo uporabile znotraj svojih področij pristojnosti. Transferi, ki jih lokalne skupnosti dobijo od države ali drugih javnih in zasebnih teles, niso lastna sredstva lokalnih skupnosti.⁷

2.1. DAVČNI VIRI

Davčni viri pomenijo najstabilnejši vir javnega financiranja in naj bi⁸ izpolnjevali naslednje pogoje:

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

Iz strukture prihodkov slovenskih občin izhaja,⁹ da je med davčnimi viri in med skupnimi prihodki najpomembnejši vir odstopljena dohodnina. ZFO-1 določa, da se občinam razporeja dohodnina v 54-odstotnem deležu, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom.

⁶ V. Milunovič, nav. delo, str. 180.

⁷ S. Vlaj, nav. delo (2001), str. 170.

⁸ V. Milunovič, nav. delo, str. 180.

⁹ Prav tam, str. 181.

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

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

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

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

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

Pri večini davkov občina pravzaprav nima pristojnosti določati njihovo višino, ker je ta že določena z zakonom. Med dajatve, ki jih lahko občina predpiše in oblikuje njihovo višino, spadajo le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in različne občinske takse.¹⁰

V sklop lastnih virov občin spadajo tudi dohodki, ustvarjeni z upravljanjem občinskega premoženja. V 54. členu ZLS je zapisano, kateri so dohodki od premoženja:

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

Iz tega izhaja, da je opredelitev premoženja eno od pomembnih izhodišč učinkovitega sistema financiranja občin. ZLS v 7. členu določa, da so lokalne

¹⁰ Prav tam.

skupnosti osebe javnega prava, ki imajo pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. V 51. členu je zapisano, da premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. V skladu s tem lahko občina del svojega premoženja odsvoji le proti plačilu, ki postane del premoženja občine. Občina lahko del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge take namene. Za odprodajo ali zamenjavo nepremičnin ali premičnin v lasti občine veljajo predpisi, ki veljajo za odprodajo ali zamenjavo državnega premoženja. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci.

3. Donacije in transferi

Načelo zadostnosti virov pravi, da mora biti zadostnost virov ocenjena v razmerju do pristojnosti, ki so dodeljene lokalni skupnosti. Evropska listina lokalne samouprave določa, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Zato je zelo težko ugotoviti finančno neodvisnost lokalnih skupnosti, ne da bi hkrati pregledali pristojnosti, ki so jim dodeljene. Pristojnosti pa so redko jasno določene. Uresničevanje načela zadostnosti ima dvojne posledice. Prva posledica je ta, da mora biti nujno ravnotežje med prenosom pristojnosti s centralnih in regionalnih oblasti ter ustreznih finančnih prenosov. Druga pa je, da mora biti davčni sistem, ki je po navadi nezadosten glede na potrebe, dopolnjen s prenosi.¹¹

Najstarejša in najbolj tradicionalna oblika¹² prenosa so subvencije in dotacije. Država z njimi pomaga lokalni skupnosti pri uresničevanju projektov, ki presegajo njene proračunske vire. Dotacija z državnega vidika je pogosto način nadzora nad opravljanjem nalog lokalne oblasti. Metode dodeljevanja prenosov morajo biti v skladu z določenimi načeli. Z njimi ne sme biti zmanjšana diskrecijska pravica lokalnih oblasti. Opredeljena pa morajo biti tudi merila, ki naj bi bila rezultat posvetovanj z lokalnimi skupnostmi. Razvrščanje dodatnih sredstev države¹³ nižjim ravнем se deli na splošne in namenske dotacije. Pri prenosu državnih sredstev na lokalne ravni je Evropska komisija oblikovala posebna priporočila za transparentnost in celovitost pristopa dodeljevanja transferov. Pogoji delitve transferov morajo biti postavljeni na objektivnih merilih in vnaprej opredeljeni na zakonski ravni ter oblikovani tako, da lokalne oblasti s temi sredstvi čim bolj avtonomno razpolagajo.

¹¹ S. Vlačj, nav. delo (2006), str. 167.

¹² Prav tam, str. 168.

¹³ V. Milunovič, nav. delo, str. 182.

Razlikujemo¹⁴ tri naloge finančnih prenosov:

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

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

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

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

Poleg državnega sofinanciranja investicij občin država zagotavlja tudi sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije. Občine ta sredstva prejmejo prek upravljaljskega organa iz državnega proračuna. Ti viri so pomemben dodatni potencial investicijski aktivnosti slovenskih občin. Ugotavlja pa se, da je prav nezadostna finančna zmogljivost občin za sofinanciranje in zalaganje eden od pomembnih razlogov za nizko absorpcijsko raven porabe evropskih virov.¹⁵

4. Oblike projektne financiranja javno-zasebnega partnerstva

Javno-zasebno partnerstvo je svojstvena oblika financiranja.

Opredelitev javno-zasebnega partnerstva je splošna in zajema veliko vrst pogodbenih razmerij, med drugim tudi oblike projektne financiranja. Pomembno je, da projektne financiranja ne enačimo z javnim-zasebnim par-

¹⁴ Prav tam, str. 172.

¹⁵ V. Milunovič, 2009, str. 184.

tnerstvom samodejno, saj velikokrat nastopata skupaj, ne pa vedno. Projektno financiranje se lahko izvaja tudi izključno v okviru zasebnega sektorja.¹⁶ V nadaljevanju bom obravnavala projektno financiranje v smislu javno-zasebnega partnerstva. Poleg opisa osnovnih značilnosti in predstavitve njihovih prednosti ter slabosti bom opredelila tudi najpogostejše vrste projektnega financiranja v praksi.

4.1. OSNOVNE ZNAČILNOSTI PROJEKTNEGA FINANCIRANJA

Projektno financiranje je več kot zgolj financiranje različnih projektov. Je namreč generična oznaka za zbir različnih in kompleksnih poslovnih pogodb in finančnih transakcij, ki se uporabljajo pri večjih infrastrukturnih projektih.¹⁷ Projektno financiranje je posebna oblika financiranja dolgoročnih projektov, s pomočjo zasebnega kapitala z izrazitim ekonomskim motivom in se razlikuje od klasičnega podjetniškega financiranja, ker od uporabnikov zahteva določeno plačilo. Je strukturno financiranje, ki omogoča poplačilo vseh obveznosti s pomočjo ustreznega strukturiranja lastniškega kapitala in dolga skozi celoten denarni tok. Najbolj aplikativno je v dejavnostih, v katerih je projekt mogoče vnaprej strukturirati. Projektno financiranje je primerno za zelo velike projekte, ki so povezani z velikimi transakcijskimi stroški in tehnološko zahtevno opremo.¹⁸

Poznamo tri osnovne tipe projektnega financiranja:

1. financiranje »brez pristopa« ali brezregresno financiranje (angl. *non-recourse financing*) je takrat, kadar upniki in vlagatelji od sponzorja projekta nimajo nobenih neposrednih pravic in mora biti zato finančna konstrukcija jasna ter natančno opredeljena;
2. omejeno regresno financiranje (angl. *limited recourse financing*) je tisto, kjer upnikom za vračilo posojil služijo predvsem denarni tok projekta in lastniški kapital ter drugo premoženje projektnega podjetja, ne pa tudi drugo lastno premoženje sponzorjev in lastnikov projektnega podjetja. Je tip financiranja, ki je v praksi bolj uporabljen;
3. financiranje s popolnim pristopom (angl. *full recourse financing*) je pravzaprav različica podjetniškega financiranja, pri katerem sponzorji projekta jamčijo za poplačilo projekta z vsem svojim premoženjem.

V praksi pa poznamo še dve obliki projektnega financiranja:¹⁹

¹⁶ M. Jus, nav. delo, str. 18.

¹⁷ Prav tam, str. 528.

¹⁸ M. Mrak, M. Gazvoda, M. Mrak, nav. delo, str. 12–15.

¹⁹ D. Romih, Ž. Oplotnik in B. Brezovnik, nav. delo, str. 6.

1. projektno financiranje z izločitvijo ali segregacijo, za katero je značilna ustanovitev podjetja *ad hoc* za posamičen investicijski projekt (angl. *special purpose vehicle*);
2. projektno financiranje s pogodbeno izločitvijo sloni organizacijsko na sponzorju kot pravni osebi, s posebnimi pogodbami pa so določene omejitve glede pristopa investitorjev do sredstev sponzorja in druga razmerja v investicijskem projektu.

Z vrsto financiranja je povezano tudi tveganje. Delitev tveganja lahko odločilno vpliva na uspešnost posameznega projekta. Glede tega je bistvena identifikacija tveganj in tako razlikujemo splošna ali neprojektna tveganja ter posebna ali projektna tveganja.²⁰

Za splošna tveganja je značilno, da ne izvirajo iz projekta samega, ampak so odvisna predvsem od vplivov državnega delovanja, zato nanje zasebni sektor nima vpliva; za vpliv javnega sektorja pa lahko rečemo, da obstaja, vendar je tudi ta lahko omejen. Primeri splošnih tveganj so politična tveganja, med katera spadajo uvožno-izvozne omejitve, nacionalizacija, sprememba zakonodaje in makroekonomski dejavniki (inflacija, sprememba menjalnih tečajev, obrestnih mer ipd.). Nasprotno pa posebna tveganja izvirajo iz samega projekta, zato lahko na tveganja vplivata tako zasebni kot tudi javni sektor. Zaradi številnih faz razvoja projekta – od načrtovanja do izvedbe – in številnih partnerjev, ki v posamezne faze vstopajo in iz njih izstopajo, lahko hitro sklepamo, da obstajajo številna tveganja. V grobem jih razdelimo v:²¹

- tveganja v času zasnove projekta, ta so tehnična in finančna,
- tveganja v času koriščenja javne storitve,
- posredna tveganja okolja (na primer višje sile ipd.),
- specifična tveganja javnega in zasebnega sektorja.

Za obvladovanje tveganj je pomembno, da jih identificiramo že v načrtovanju projekta; pozneje, ko projekt steče, pa jih moramo omejevati z različnimi ukrepi. Tveganje lahko omejimo v fazi zasnove projekta tako, da skrbno načrtujemo izvedbo projekta s postavitvijo mejnikov v projektu (angl. *milestones*), uporabimo preverjene tehnologije (kjer je to mogoče), sklepamo pogodbe »na ključ« in podobno. V fazi uporabe javne storitve tveganje omejimo tako, da sodelujemo z izkušenimi izvajalci, s katerimi je prišlo do uspešno izvedenih projektov že v preteklosti in ki jim lahko zaupamo tudi težje naloge. Pri tem je treba omeniti še eno od osnovnih funkcij ravnanja projekta, to je kontrola. S kontrolnimi postopki spremljamo procese v projektu in ugotavljamo morebi-

²⁰ A. Ferčič, nav. delo, str. 15.

²¹ Ž. Oplotnik, nav. delo, str. 33.

tna odstopanja, tako lahko sproti odkrivamo težave in morebitna tveganja, ki jih lahko sproti odpravljamo.

5. Sklep

Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz,²² če nima dovolj finančnih virov in finančne avtonomije. Finančna sredstva, ki pripadajo lokalnim skupnostim, morajo biti določena ob istem času kot njihove pristojnosti, da bi se izognili tveganju, da bi lokalne skupnosti ostale brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon.

Evropska listina lokalne samouprave²³ v 9. členu določa, da so lokalne skupnosti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Ti viri pa morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

Predvsem so finančni viri zelo pomembni za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Načelo subsidiarnosti namreč določa, da morajo imeti lokalne skupnosti veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, sredstev in načinov za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne finančne vire za izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, demokratični nadzor nad izdatki in minimum zbranih davkov na svojem ozemlju. V večini se lokalna raven financira iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz državnega proračuna in iz zadolževanja. Za velike projekte pa, kot sem že omenila, lahko sredstva pridobi tudi v okviru javno-zasebnega partnerstva.

Načeloma naj bi se tekoča poraba financirala iz realnih virov, zadolževanje pa se omogoča le za naložbeno porabo. Ta naj bi z donosi povečala tekočo porabo. Pri davkih pa obstaja možnost predpisovanja lastnih davkov kot samostojni davčni vir ali pa možnost predpisovanja dodatnih zneskov na že odmerjene davke. Kot taka lokalna davka sta v Sloveniji uveljavljena predvsem nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in davek od premoženja.²⁴

LITERATURA

Silvo Dajčman, Žan Oplotnik, Dejan Romih: Investicije – ključ do višje gospodarske rasti in razvoja, v: *Gospodarska gibanja*, št. 382/2006.

Aleš Feričič: Javno-zasebno partnerstvo: izhodišča za definicijo, v: *Pravna praksa*, št. 29-30/2005, str. 6–7.

²² S. Vlaj, nav. delo (2001), str. 166.

²³ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

²⁴ S. Vlaj, nav. delo (2006), str. 163.

Franc Grad, Igor Kaučič: Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000.

Miran Jus: Čas je za javno in zasebno partnerstvo, v: Uprava, 3 (2005) 2, str. 140–153.

Miran Jus: JZP in projektno financiranje infrastrukture, v: Podjetje in delo, št. 3-4/2005, str. 527–536.

Vilma Milunovič: Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju, v: M. Haček (ur.): Lokalna demokracija III, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2009, str. 173–195.

Mojmir Mrak, Maja Gazvoda, Maruša Mrak: Priročnik Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana 2005.

Žan Oplotnik: Upravljanje s tveganji v sistemu partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, v: Ljubljanska gospodarska gibanja, 5 (2002) 2, str. 31–37.

Uroš Pinterič, Nina Benda, Primož B. Belak: Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme. Univerzitetno in raziskovalno središče, Novo mesto 2008.

Stane Vlaj: Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola, Ljubljana 2001.

Stane Vlaj: Lokalna samouprava: teorija in praksa. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2006.