



Številka: 41200-1/2021/4

Datum: 16. 9. 2021

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na 92. redni seji dne 16. 9. 2021 pod točko 1.13 sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije je sprejela Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2020 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2020 in ga pošlje Državnemu zboru.

Mag. Janja Garvas Hočevar
vršilka dolžnosti generalnega sekretarja

Poročilo:

- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2020 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2020

Prejmejo:

- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva ulica 20–25, 1000 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 41200-1/2021/4

Datum: 16. 9. 2021

**POROČILO O ZADOLŽEVANJU OBČIN IN
PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN V LETU 2020 TER
ZADOLŽENOSTI NA DAN 31. 12. 2020**

Ljubljana, julij 2021

KAZALO

1. UVOD	3
2. PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN	4
3. ZADOLŽEVANJE V LETU 2020 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2020	7
3.1 Skupna zadolženost	7
3.2 Zadolženost občin	10
3.2.1 Vrste zadolženosti	10
3.2.1.1 Dolgoročni kredit	11
3.2.1.2 Kratkoročni kredit	11
3.2.1.3 Finančni najem.....	11
3.2.1.4 Poroštvo.....	12
3.2.2 Soglasja k zadolžitvi	12
3.2.3 Namen zadolževanja.....	13
3.3 Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin	13
4. ZAKLJUČEK	15

1. UVOD

Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2020 ter stanje zadolženosti na dan 31. 12. 2020 je pripravljeno na podlagi podatkov, ki so jih posredovale občine skladno s predpisi, ki urejajo poročanje občin o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin. Občine so podatke posredovale preko spletne aplikacije e-Dolg–občine, ki izkazuje stanje zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin iz naslova najema kredita ali posojila ter finančnih najemov na dan 31. 12. 2020. V Republiki Sloveniji smo imeli v letu 2020 ustanovljenih 212 občin, od tega je bilo 11 mestnih občin¹.

Občina lahko najame kredit ali posojilo za izvrševanje občinskega proračuna za investicije in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna samo pri banki ali hranilnici, ki ima dovoljenje Banke Slovenije za opravljanje bančnih storitev v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo, in javnem skladu, katerega dejavnost je dajanje posojil. Občina, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD²), se lahko v skladu s predpisi, ki urejajo zadolževanje iz denarnih sredstev EZRD, zadolži pri upravljavcu sredstev sistema EZRD.

Poročilu so priložene naslednje priloge:

- Tabela 1: Skupna zadolženost in dolg na prebivalca na dan 31. 12. 2020,
- Tabela 2: Občine z največjim skupnim dolgom na prebivalca (≥ 600) na dan 31. 12. 2020,
- Tabela 3: Stanje izdanih poroštev pravnim osebam javnega sektorja na ravni občin s strani občin na dan 31. 12. 2020,
- Tabela 4: Zadolženost občin v obdobju od leta 2012 do leta 2020,
- Tabela 5: Občine z največjim deležem občinskega dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov v letu 2020 ($\geq 50\%$ oz. $\geq 60\%$) in
- Tabela 6: Zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin po vrstah zadolžitve na dan 31. 12. 2020.

1. Mestne občine v Republiki Sloveniji: Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje.
2. Do leta 2020 je bilo v EZRD vključenih 28 občin: Benedikt, Bohinj, Cerkljenjak, Črna na Koroškem, Dobrovnik, Dol pri Ljubljani, Dolenjske Toplice, Duplek, Kamnik, Komenda, Krško, Lukovica, Majšperk, Markovci, Mengeš, Mirna, Mokronog-Trebelno, Pivka, Solčava, Središče ob Dravi, Sveta Ana, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Sveti Jurij ob Ščavnici, Sveti Jurij v Slovenskih goricah, Sveti Tomaž, Štore, Trebnje in Žiri.

2. PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN

Zadolževanje in poročanje o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin so v letu 2020 urejali:

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US; v nadaljevanju: ZJF),
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE in 189/20 – ZFRO; v nadaljevanju: ZFO-1) in
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20; v nadaljevanju: ZIPRS2122).

Podrobneje to področje urejata:

- Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 55/15; v nadaljevanju: Pravilnik o zadolževanju) in
- Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. 3/13; v nadaljevanju: Pravilnik o poročanju).

ZJF določa:

- da se občina lahko zadolžuje **s predhodnim soglasjem ministra za finance** in pod pogoji, ki jih določa ZFO-1,
- da se lahko likvidnostno zadolži **največ do višine 5 % izdatkov zadnjega sprejetega proračuna**,
- da se v obdobju začasnega financiranja lahko zadolži **največ do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice** občinskega dolga v tekočem proračunskem letu,
- da lahko **izdaja poročstva** za obveznosti iz zadolževanja drugih oseb,
- da mora o zadolževanju in odplačilih glavnice dolga na predpisani način poročati Ministrstvu za finance (v nadaljevanju: MF),
- da se **posredni uporabniki občinskega proračuna**, javni gospodarski zavodi, javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina ter druge pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva **samo, če je to dovoljeno z zakonom**, ki ureja financiranje občin in pod pogoji, ki jih določi občinski svet, v okviru skupne višine zadolžitve in poroštev, določenih z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun in
- da morajo občine o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin in njihovih izdanih poroštvih na predpisani način obveščati MF.

ZFO-1 določa naslednje omejitve:

- občina se lahko zadolži za izvrševanje proračuna **v tekočem proračunskem letu, za investicije, predvidene v občinskem proračunu** (in ne tudi za financiranje tekočih odhodkov oz. tekočih transferov),
- zadolži se lahko **samo s črpanjem posojila doma**, v obsegu, določenem v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun,
- za vsako zadolžitev, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, mora občina pridobiti soglasje ministra za finance, pri čemer se obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna, za investicije določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun,
- zadolži se lahko, če njene obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialne obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila **ne presežejo 10 % 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,
- v največji dopustni obseg zadolževanja občine se všttevajo zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, dana poroštva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna,
- v največji dopustni obseg zadolževanja občine se **ne všteva zadolževanje za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna EU** – zanje se občina lahko zadolži do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev,
- občina lahko izdaja soglasja za zadolžitev in poroštva za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, če so obseg in pogoji zadolževanja in poroštva določeni v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun in če so sredstva za servisiranje dolga zagotovljena iz neproračunskih virov; izdana poroštva občine se všttevajo v največji dopustni obseg zadolževanja občine, pri čemer zadolževanje in poroštva teh pravnih oseb ne smejo biti zavarovana s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno izvajanju javnih služb,
- občina lahko s črpanjem posojil pridobiva sredstva, potrebna za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo, če se s tem zmanjšajo stroški občinskega dolga ali izboljša struktura dolga na način, da se zniža izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem. Za tovrstno zadolžitev mora občina pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega

za finance. Obseg zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

Prehodne določbe ZFO-1C (Uradni list RS, št. 71/17) so omogočale:

- zagotavljanje sredstev občinam za sofinanciranje investicij v prehodnem obdobju na podlagi 10. člena ZFO-1C kot dodatno zadolževanje občin pri državnem proračunu. Dodatno zadolžitev odobri ministrstvo, pristojno za gospodarski razvoj, ki je namenjena za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov in za upravljanje z dolgom občine, če gre za dolg iz zadolžitve za financiranje tistih investicij, za katere bi bila občina v skladu z drugim odstavkom 23. člena ZFO-1 upravičena porabljati sredstva za sofinanciranje investicij. Takšna zadolžitev se ne všteva v največji dopustni obseg zadolževanja občine iz prvega odstavka 10.b člena ZFO-1 ter za to zadolžitev ni potrebno pridobiti soglasja ministrstva pristojnega za finance,

Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 203/20 – ZIUPOPDVE in 15/21 – ZDUOP; v nadaljevanju: ZIUOOPE) je od 31. 5. 2020 dalje občinam omogočil povečanje največjega obsega možnega zadolževanja občine iz 8 % na 10 %.

Pred zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, mora tako občina pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. MF je izdalo soglasje, 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 do 30. 5. 2020 ne preseže 8 % oziroma od 31. 5. 2020 ne preseže 10 % v predhodnem letu realiziranih prihodkov, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, prejeta sredstva iz proračuna EU in prihodke režijskih obratov.

V skladu z določili ZJF in Pravilnika o poročanju, so občine o svojem zadolževanju in zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin dolžne poročati MF. Od leta 2012 občine o svojih zadolžitvah in zadolžitvah pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin, poročajo s spletno aplikacijo e-Dolg-občine.

MF lahko preverja zadolženost posamezne občine le, kadar občina zaprosi za soglasje k zadolžitvi in le na osnovi dokumentacije, ki jo občina priloži k vlogi za soglasje k zadolžitvi.

Nadzor nad spoštovanjem zakonskih določil pri zadolževanju je v pristojnosti občinskih nadzornih odborov in Računskega sodišča Republike Slovenije.

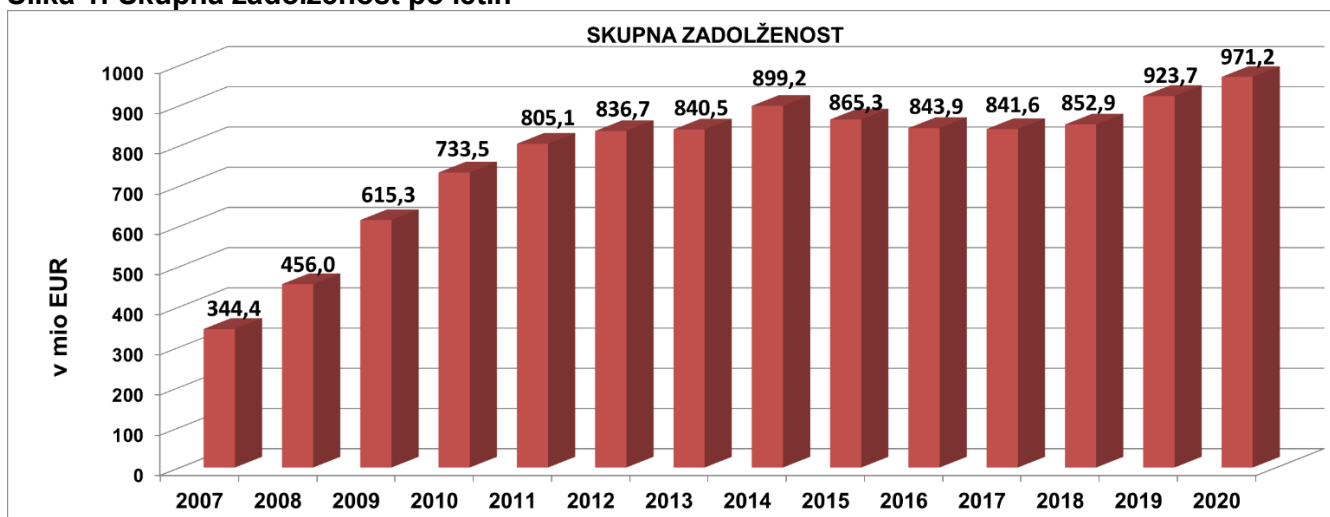
3. ZADOLŽEVANJE V LETU 2020 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2020

3.1 Skupna zadolženost

Skupna zadolženost³ je konec leta 2020 znašala **971,2 mio EUR**. V Republiki Sloveniji smo na dan 1. 1. 2020 imeli 2.052.888 prebivalcev⁴, kar pomeni, da je bil povprečni **skupni dolg na prebivalca 473 EUR** (Tabela 1).

Glede na predhodno leto se je skupna zadolženost povečala za 47,5 mio EUR oziroma za 5,1 % (Slika 1). Na višjo skupno zadolženost v letu 2020 glede na predhodno leto so vplivale nizke cene obrestnih mer in posledično so bile občine bolj aktivne glede izvedbe investicij.

Slika 1: Skupna zadolženost po letih



Vir: MF, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, aplikacija e-Dolg-občine.

Iz Tabele 1 je razvidno, da konec leta 2020 12 občin skupaj s pravnimi osebami javnega sektorja na ravni občine ni bilo zadolženih. V letu pred tem je bilo takšnih občin 13. Od skupne zadolženosti znaša dolg občin 81 %, dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pa 19 %.

Največji skupni dolg glede na število prebivalcev v posameznih občinah prikazuje Tabela 2. Skupni dolg na prebivalca je višji kot 600 EUR v 41 občinah, od tega ima 7 občin skupni dolg na prebivalca višji kot 1.000 EUR. Najvišji skupni dolg na prebivalca v letu 2020 so imele

3. Dolg občin in dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine skupaj.

4. Število državljanov s stalnim prebivališčem v Sloveniji in tujcev z dovoljenjem za stalno prebivanje, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, na dan 1. 1. 2020; vir: Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS).

naslednje občine: Gornji Petrovci 2.006 EUR, Kostel 1.203 EUR, Solčava 1.157 EUR, Šentrupert 1.151 EUR, Dobropolje 1.104 EUR, Šentjernej 1.014 EUR in Litija 1.005 EUR.

Kot že zapisano, ima najvišji skupni dolg na prebivalca Občina Gornji Petrovci, ki ima zaradi najemanja neugodnih posojil že od leta 2009 blokiran račun. Zaradi tega ima občina velike težave pri poravnavanju obveznosti in izvajanju svojih nalog. Skupni dolg občine na prebivalca se je konec leta 2020 v primerjavi z letom 2019 zmanjšal (leta 2019 je ta znašal 2.017 EUR). Vzrok za povečanje skupnega dolga občine na prebivalca je še vedno odseljevanje prebivalcev.

Na drugem mestu je Občina Kostel, ki je v letu 2020 sklenila novo pogodbo k zadolžitvi na podlagi 10. člena ZFO-1C (dodatno zadolževanje občin pri državnem proračunu). Zadolžitev, ki je namenjena za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena katero zadolžitev odobri ministrstvo, pristojno za gospodarski razvoj.

Zaradi nizkega števila prebivalcev je na tretjem mestu po skupni zadolženosti na prebivalca Občina Solčava (je v mejah največjega dopustnega obsega zadolževanja).

Občini Solčava sledi Občina Šentrupert, ki je v letu 2020 evidentirala vse obveznosti iz naslova najetih dolgoročnih posojil iz preteklih let do pravne osebe zasebnega prava in le-te izkazala preko spletne aplikacije e-Dolg-občine.

Peto mesto zaseda Občina Dobropolje, ki se je v letu 2020 dodatno zadolžila za izvrševanje proračuna v tekočem proračunskem letu, za investicije, predvidene v občinskem proračunu in tudi za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena, katero zadolžitev odobri ministrstvo, pristojno za gospodarski razvoj.

Na šestem mestu po skupni zadolženosti na prebivalca je pristala Občina Šentjernej, ki je v letu 2020 poplačala obveznosti iz naslova finančnega najema (financiranje gradnje objekta čistilne naprave) in se v letu 2020 tudi še dodatno zadolžila za izvrševanje proračuna, za investicije, ki so predvidene v občinskem proračunu.

Na sedmem mestu je Občina Litija predvsem zaradi visoke skupne zadolženosti. Svoj dolg je v letu 2020 povečala iz 8,7 mio. EUR na 15,3 mio EUR in hkrati s tem zmanjšala dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin. Občina se je dodatno zadolžila pri državnem proračunu na podlagi 10. člena ZFO-1C in pri poslovni banki (odkup medgeneracijskega središča).

Preglednica 1 prikazuje skupno zadolženost glede na bruto domači proizvod (v nadaljevanju: BDP) po letih. Skupna zadolženost v letu 2020 se je v primerjavi z letom 2019 povečala za 5,1 %, pri tem se je povečala tudi zadolženost pravnih oseb za 8,7 %, zadolženost občin pa za 4,3 %.

Iz Preglednice 1 in Slike 2 je razvidno, da se je skupna zadolženost v letu 2020 glede na BDP⁵ v primerjavi z letom 2019 povečala. Dosegla je 2,10 % BDP in bila za 0,19 odstotne točke višja kot v letu 2019.

Preglednica 1: Skupna zadolženost v BDP po letih

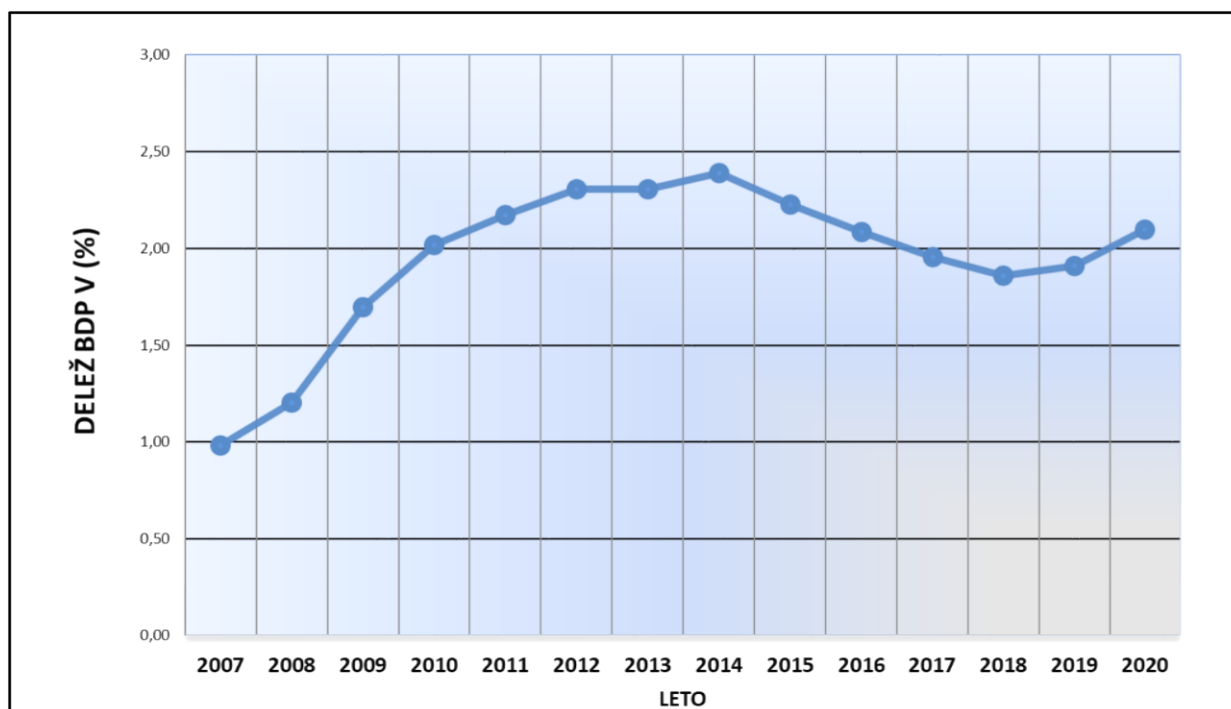
Skupna zadolženost občina v BDP po letih

Leto	Dolg občin	Indeks na predhodno leto	Dolg pravnih oseb	Indeks na predhodno leto	Skupni dolg	Indeks na predhodno leto	LETNA VIŠINA BDP (EUR)	v EUR
								Skupna zadolženost v % BDP
1	2	3	4	5	6=2+4	7	5	6
2007	196.663.106		147.773.568		344.436.674		35.073.456.199	0,98
2008	298.391.614	151,7	157.588.840	106,6	455.980.454	132,4	37.925.697.675	1,20
2009	455.968.877	152,8	159.310.727	101,1	615.279.604	134,9	36.254.927.070	1,70
2010	555.825.908	121,9	177.688.054	111,5	733.513.962	119,2	36.363.909.426	2,02
2011	624.303.023	112,3	180.764.083	101,7	805.067.106	109,8	37.058.569.458	2,17
2012	652.623.768	104,5	184.042.410	101,8	836.666.178	103,9	36.253.272.037	2,31
2013	669.669.165	102,6	170.797.411	92,8	840.466.576	100,5	36.454.332.673	2,31
2014	731.892.320	109,3	167.357.595	98,0	899.249.915	107,0	37.634.292.006	2,39
2015	723.322.927	98,8	142.021.847	84,9	865.344.774	96,2	38.852.640.732	2,23
2016	710.476.342	98,2	133.388.539	93,9	843.864.881	97,5	40.443.216.768	2,09
2017	708.610.499	99,7	133.028.099	99,7	841.638.598	99,7	43.009.129.051	1,96
2018	714.474.635	100,8	138.383.945	104,0	852.858.580	101,3	45.862.593.201	1,86
2019	753.313.682	105,4	170.403.764	123,1	923.717.446	108,3	48.392.551.221	1,91
2020	786.000.544	104,3	185.174.507	108,7	971.175.051	105,1	46.297.193.077	2,10

Vir: MF, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, aplikacija e-Dolg-občine in SURS.

5. Vir podatkov: SURS, revidiran BDP, objava 30. 9. 2020.

Slika 2: Skupna zadolženost v BDP po letih



Vir: MF, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, aplikacija e-Dolg-občine in SURS.

3.2 Zadolženost občin

Stanje zadolženosti občin (brez pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine) v obdobju od leta 2012 do leta 2020 prikazuje Tabela 4. V letu 2020 se je ta zadolženost povečala od 753,3 mio EUR (konec leta 2019) na 786 mio EUR oziroma za 4,3 %.

Realizirani prihodki občinskih proračunov so v letu 2020 znašali 2.327 mio EUR in bili za 95 mio EUR oziroma za 4,2 % višji kot v letu 2019. Tabela 5 prikazuje delež občinskega dolga (brez pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine) v realiziranih prihodkih občinskih proračunov za leto 2020. Delež občinskega dolga, ki presega 60 % prihodkov občinskih proračunov, ima 21 občin. Z najvišjim deležem dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov s 128,2 % izstopa Občina Gornji Petrovci. Sledi ji občina Šentjernej, Velika Polana in Litija. Te občine s svojim stanjem dolga presegajo 90 % realiziranih prihodkov svojega proračuna za leto 2020.

3.2.1 Vrste zadolženosti

Občine lahko sklepajo dolgoročne ali kratkoročne posle v obliki kreditnih pogodb in posle, ki imajo naravo finančnih najemov. Njihovo zadolženost povečujejo izdana poročila posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina. Zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine glede na vrsto zadolžitve na dan 31. 12. 2020 prikazuje Tabela 6.

3.2.1.1 Dolgoročni kredit

Pojem dolgoročni kredit pomeni, da črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu oziroma ima ročnost daljšo od 365 dni. Iz Tabele 6 je razvidno, da dolgoročni krediti občin predstavljajo 98,9 % vseh zadolženosti občin oziroma 786 mio EUR. Od tega zneska se je 132 občin v letu 2020 zadolžilo pri državnem proračunu v skupni višini 15,5 mio EUR, in sicer 791 tisoč EUR za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, 652 tisoč EUR za odplačilo letnih obveznosti obstoječih dolgov in 14,1 mio EUR za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov.

3.2.1.2 Kratkoročni kredit

Pojem kratkoročni kredit pomeni kredit z ročnostjo krajšo od 365 dni, pri čemer je črpanje kredita v enem proračunskem letu, odplačilo kredita pa v drugem proračunskem letu ali pa je črpanje in odplačilo kredita v istem proračunskem letu (likvidnostno zadolževanje).

Občine se zadolžujejo z najemanjem likvidnostnih kreditov za potrebe zagotavljanja likvidnosti med proračunskim letom. Te kredite je potrebno v celoti odplačati pred zaključkom proračunskega leta, ker je likvidnostni kredit namenjen za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev zaradi neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov v proračunskem letu. Za likvidnostni kredit občine ne potrebujejo soglasja MF. V kolikor pa občina likvidnostnega kredita ne odplača do izteka proračunskega leta, mora pridobiti soglasje MF, ker je črpala kredit v enem proračunskem letu, odplačala pa ga bo v drugem proračunskem letu, s tem da ta kredit lahko ostane glede na ročnost kratkoročen ali postane dolgoročen.

V Tabeli 6 je na dan 31. 12. 2020 prikazan kredit ene občine v skupni višini 0,5 mio EUR, ki je v aplikaciji e-Dolg-občine evidentiran kot kratkoročni. Občina Odranci izkazuje obveznosti na dan 31. 12. 2020 iz naslova kratkoročnega kredita za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU, za katerega je občina pridobila soglasje MF.

3.2.1.3 Finančni najem

Finančni najem je sklenitev pogodbe o zakupu ali najemu, na podlagi katere lastninska pravica (lahko) preide z najemodajalca na najemnika. Finančni najemi v strukturi zadolžitev občin predstavljajo 1 %. Konec leta 2020 je 13 občin (v letu 2019 je bilo takih občin 15) imelo finančne najeme v skupni vrednosti 8 mio EUR (Tabela 6).

3.2.1.4 Poroštvo

Poroštvo kot oblika zavarovanja obveznosti je pravni posel oziroma pogodba, s katero se porok zaveže, da bo izpolnil veljavno in dospelo obveznost dolžnika, če dolžnik svoje obveznosti nasproti upniku ne bo izpolnil. Višina izdanih poroštev pravnim osebam javnega sektorja na ravni občin s strani občin je prikazana v Tabeli 3. Za subsidiarno pokrivanje obveznosti iz zadolževanja je pravnim osebam javnega sektorja na ravni občin poroštvo izdalo 13 občin (v letu 2019 je bilo takih občin 15), za skupaj 3,4 mio EUR obveznosti. Po višini so v ospredju občine: Gornji Petrovci, Bovec, Ravne na Koroškem, Brežice, Jesenice, Kobarid, Grad, Ilirska Bistrica in mestne občine: Maribor, Novo mesto, Ptuj, Nova Gorica in Velenje.

Občina Gornji Petrovci ima že več let neporavnane dolgove iz naslova poroštev (izdano je bilo tudi poroštvo pravni osebi zasebnega prava, kar je v nasprotju z zakonom) in je bila v letu 2020 še vedno med prezadolženimi občinami (nad največjim dopustnim obsegom zadolžitve). Občina Bovec je v letu 2018 podelila poroštvo za izgradnjo projekta za daljinsko ogrevanje na lesno biomaso, leto pred tem občina ni izdajala poroštev. Občina Ravne na Koroškem je v letu 2017 dala poroštva trem pravnim osebam javnega sektorja na ravni občine, kar za leto 2020 znaša 401 tisoč EUR. Na četrtem mestu je Občina Brežice, ki je v letu 2017 izdala poroštvo v višini 500 tisoč EUR, katerega je v letu 2020 zmanjšala za 52,6 tisoč EUR. Občina Jesenice je v letu 2020 z 208 tisoč EUR izdanih poroštev na petem mestu. Občina Kobarid je svojo obveznost iz naslova izdanih poroštev v letu 2020 zmanjšala v primerjavi s prejšnjim letom za 14,4 tisoč EUR. Mestna občina Maribor je v primerjavi z letom 2019 znižala stanje izdanih poroštev za 24 tisoč EUR. Mestna občina Novo mesto je izdala poroštva v skupni višini 245 tisoč EUR, kar znese 7,3 % vseh izdanih poroštev v letu 2020. Svojo obveznost iz naslova jamstev sta znižali tudi mestni občini Velenje in Nova Gorica.

3.2.2 Soglasja k zadolžitvi

Za dolgoročno zadolžitev občina potrebuje soglasje MF. Soglasje se izda, če občina izpolnjuje z zakonom določene pogoje in da z obstoječimi in predvideno novo zadolžitvijo ne preseže največjega dopustnega obsega zadolževanja. V letu 2020 je MF soglasja k zadolžitvi izdajalo na podlagi Pravilnika o zadolževanju občin.

V letu 2020 je MF prejelo 100 vlog za soglasje k zadolžitvi. MF je izdalo občinam:

- 97 soglasij k zadolžitvam (od tega 88 soglasij za investicije ter 9 soglasij za upravljanje z dolgom občinskega proračuna).

Dve občini sta od vloge za soglasje k zadolžitvi odstopili, eni občini je bilo soglasje k zadolžitvi zavrnjeno. Skupni obseg novih zadolžitev na podlagi izdanih soglasij v letu 2020 je znašal 124 mio EUR. Ta obseg je v letu 2019 znašal 106,9 mio EUR.

Podatki, ki so jih občine pri pridobivanju soglasij k zadolžitvi za investicije in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna poslale na MF, kažejo, da so povprečna odplačila obveznosti iz naslova posojil, finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialne obveznosti iz naslova izdanih poroštev (v nadaljevanju: odplačila obveznosti) v lani obravnavanih občinah znašala 5,9 % njihovih v predhodnem letu realiziranih prihodkov (zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov). Do 30. 5. 2020 je bila zakonska meja 8 % teh prihodkov, od 31. 5. 2020 dalje se je ta meja zvišala na 10 %. Soglasje k zadolžitvi za investicije, za finančni najem in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna je bilo izdano 79 občinam. Pri 19 občinah je bil preverjen največji dopustni obseg zadolževanja do 8 %, podatki kažejo, da nobena občina ni imela odplačila obveznosti pod 4 %, odplačila obveznosti pa so bila v 8 občinah med 4 % in 6 %, v 9 občinah med 6 % in 7 %, v 2 občinah pa med 7 % in 8 % njihovih realiziranih prihodkov. Z več kot 7 % odplačanih obveznosti sta se 2 občini približali zakonsko dopustni meji zadolžitve.

ZIUOOPE je občinam povečal obseg dopustne meje zadolžitev iz 8 % na 10 %. Pri 58 občinah je bil tako preverjen 10 % največji dopustni obseg zadolževanja, podatki kažejo, da so bila odplačila obveznosti v 8 občinah pod 4 %, v 23 občinah med 4 % in 6 %, v 12 občinah med 6 % in 7 %, v 9 občinah pa med 7 % in 8 %, v 6 občinah pa med 8 % in 10 % njihovih realiziranih prihodkov. Z več kot 9 % odplačanih obveznosti se je 6 občin približalo zakonsko dopustni meji zadolžitve.

3.2.3 Namen zadolževanja

Od ene občine je MF lahko prejelo več vlog ne glede na vrsto zadolžitve (prejeto je bilo 100 vlog občin k soglasju za zadolžitev). V letu 2020 je 90 občin pridobilo soglasje k zadolžitvi za izvrševanje proračuna za financiranje investicij, 1 občina za sofinanciranje investicij iz proračuna EU, 9 občin za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, 1 občina za spremembo likvidnostnega kredita v dolgoročni kredit, nobena občina za soglasje k sklenitvi finančnega najema. Število občin, ki je sodelovalo pri pridobivanju soglasij je bilo 79, ob predpostavki, da je ena občina lahko zaprosila za več različnih vrst zadolžitve.

3.3 Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin

Pravne osebe javnega sektorja na ravni občin (posredni uporabniki občinskega proračuna, med katere sodijo javni zavodi, javni skladi, javne agencije in javni gospodarski zavodi, ter javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina in druge pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje) se lahko zadolžijo s soglasjem občine ustanoviteljice pod pogoji,

ki jih v odloku o proračunu določi občinski svet, in če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz ne proračunskih virov⁶.

Dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je v letu 2020 v primerjavi s predhodnim letom zvišal od 170,4 mio EUR na 185,2 mio EUR (za 8,7 %, Tabela 6). Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin znaša 19 % skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin.

Občine so v skladu z ZFO-1 lahko porok za odplačilo obveznosti, in sicer le posrednim proračunskim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljice so. Izdana poročila za občino predstavljajo potencialno obveznost, zato se v skladu z ZFO-1 všttevajo v največji dopustni obseg zadolževanja.

Stanje obstoječih posojil posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljice so občine, zavarovanih s poročili občin, konec leta 2020 znaša 3,4 mio EUR (Tabela 3).

V zvezi s spremljanjem zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin je potrebno opozoriti na metodološko razliko v zajemu pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin in na ravni države. Na občinski ravni se ne spremlja le zadolženosti pravnih oseb sektorja država, temveč vseh pravnih oseb, v katerih imajo občine večinski lastniški delež oziroma prevladujoč vpliv na upravljanje: javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in morebitnih drugih pravnih oseb (gospodarskih družb, ki niso javna podjetja). Na državni ravni se spremlja zadolženost pravnih oseb, ki se uvrščajo v sektor država, to je pravnih oseb z enakimi pravno organizacijskimi oziroma statusnimi oblikami, kot so navedene pri občinah, vendar so izvzete tiste, ki so v pretežni meri (več kot 50 %) financirane iz nejavnih sredstev.

6. Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine morajo imeti za servisiranje dolga zagotovljene lastne vire, zato v Tabeli 5 primerjamo le delež občinskega dolga (brez pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine) v realiziranih prihodkih občinskih proračunov.

4. ZAKLJUČEK

Podatki občin kažejo, da stanje zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2020 znaša 971,2 mio EUR. Obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 povečal za 47,5 mio EUR. V letu 2020 je tako skupna zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca znašala 473 EUR (v letu 2019 449 EUR). Delež skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je povečal na 2,10 % BDP (v letu 2019 1,91 % BDP)⁷.

Niti dolga občin niti dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin konec leta 2020 ni izkazovalo 12 občin, v letu pred tem je bilo takšnih občin 13. Občine so svoj dolg izkazovale v višini 81 % skupne zadolženosti, pravne osebe na lokalni ravni pa 19 % skupne zadolženosti.

Iz podatkov je razvidno, da konec leta 2020 ni izkazovalo:

- stanja občinskega dolga 16 občin (v letu 2019 jih je bilo 17) in
- stanja dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin 115 občin (v letu 2019 110 občin).

MF preverja posredovane podatke o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki jih občine poročajo s spletno aplikacijo e-Dolg-občine s podatki izkazanimi v konsolidiranih premoženjskih bilancah občin. Na podlagi teh primerjav je bilo ugotovljeno tudi za leto 2020 tako kot že v preteklih letih, da občine o nekaterih svojih obveznostih s spletno aplikacijo e-Dolg-občine ne poročajo. Takšne občine so bile pozvane, da podatke o zadolženosti, ki so bili izkazani v premoženjski bilanci poročajo tudi preko spletne aplikacije e-Dolg-občine.

V letu 2020 so se pri nekaterih občinah ugotovile kršitve veljavnih predpisov s področja zadolževanja občin.

Tako kot v predhodnem letu je tudi v letu 2020 ostala kritična prezadolženost nekaj posameznih občin z neporavnanimi dolgovi iz naslova zadolženosti iz preteklih let (npr. Občina Gornji Petrovci, ki ima blokiran račun že več let). Sredstva, s katerimi občine izvajajo svoje obvezne naloge, po zakonu sicer ne morejo biti predmet izvršbe, kljub temu pa ima ta občina velike težave pri poravnavanju tekočih obveznosti in za sanacijo potrebujejo ustrezne ukrepe.

7. Deleži skupne zadolženosti v BDP so korigirani z upoštevanjem podatkov SURS o revidiranem BDP (september 2020), zato se vrednosti razlikujejo od tistih v predhodnih poročilih.

Občina Šalovci je v letu 2020 s prestrukturiranjem dolgov in pravilnim izkazovanjem stanja dolga dosegla dovoljeno mejo največjega dopustnega obsega zadolževanja.

Zadolžitev mimo zakonskih okvirov v preteklih letih v nekaterih občinah pomeni nelegalno zadolžitev. Takšno zadolžitev mora občina sanirati skladno z veljavno zakonodajo, ki ureja financiranje občin. MF jih pri tem lahko usmerja, ne more pa ukrepati. Veljavne pravne podlage ne predvidevajo sankcij za tovrstne kršitve. Vendar se je v letu 2020 ponovno potrdilo, da gre za manjše število občin.

Poleg navedenih kršitev je bilo tudi v letu 2020 veliko nepravilnosti ugotovljenih pri pravnih osebah javnega sektorja na ravni občine zaradi podaljševanja plačilnih rokov oziroma odlogov plačil za že opravljene nabave blaga (na primer nakup GSM aparatov na obroke).

Ugotavljamo, da obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2020 ni zaskrbljujoč. Občine (tudi) s pomočjo zadolževanja izvajajo investicije, ki pomenijo plačila izvajalcem, nova delovna mesta delavcem, izboljšano kakovost življenja občanom, gospodarsko aktivnost in s tem ustvarjajo BDP.