



Številka: 41200-2/2022/3

Datum: 8. 12. 2022

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 27. redni seji dne 8. 12. 2022 pod točko 1.14 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 2021 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2021 in ga pošlje Državnemu zboru.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka

Priloga:

- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2021 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2021

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: 41200-2/2022/3

Datum: 8. 12. 2022

**POROČILO O ZADOLŽEVANJU OBČIN IN
PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN V LETU 2021 TER
ZADOLŽENOSTI NA DAN 31. 12. 2021**

Ljubljana, december 2022

KAZALO

1. UVOD	3
2. PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN	4
3. ZADOLŽEVANJE V LETU 2021 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2021	7
3.1 Skupna zadolženost.....	7
3.2 Zadolženost občin	9
3.2.1 Vrste zadolženosti.....	10
3.2.1.1 Dolgoročni kredit	10
3.2.1.2 Kratkoročni kredit	10
3.2.1.3 Finančni najem.....	11
3.2.1.4 Poroštvo.....	11
3.2.2 Soglasja k zadolžitvi	12
3.2.3 Namen zadolževanja.....	12
3.3 Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin.....	13
4. ZAKLJUČEK	14

1. UVOD

Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2021 ter stanje zadolženosti na dan 31. 12. 2021 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. 2021. V Republiki Sloveniji smo imeli v letu 2021 ustanovljenih 212 občin, od tega je bilo 12 mestnih občin¹. Z dnem 4. 12. 2021 je na novo nastala Mestna občina Krško.

Občina lahko najame kredit ali posojilo za izvrševanje občinskega proračuna za investicije in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna samo pri državnem proračunu, javnih skladih, bankah ali hranilnicah, s sedežem v Republiki Sloveniji, ki so pridobile dovoljenje za opravljanje bančnih storitev v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo. Občina se lahko zadolži tudi pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD²) oziroma občine.

Poročilu so priložene naslednje priloge:

- Tabela 1: Skupna zadolženost in dolg na prebivalca na dan 31. 12. 2021,
- Tabela 2: Občine z največjim skupnim dolgom na prebivalca na dan 31. 12. 2021,
- Tabela 3: Stanje izdanih poroštev pravnim osebam javnega sektorja na ravni občin s strani občin na dan 31. 12. 2021,
- Tabela 4: Zadolženost občin v obdobju od leta 2012 do leta 2021,
- Tabela 5: Občine z največjim deležem občinskega dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov v letu 2021 ($\geq 50\%$ oz. $\geq 60\%$) in
- Tabela 6: Zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin po vrstah zadolžitve na dan 31. 12. 2021.

1. Mestne občine v Republiki Sloveniji: Celje, Koper, Kranj, Krško, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje.

2. Do leta 2021 je bilo v EZRD vključenih 63 občin, od tega 3 mestne občine: Benedikt, Bohinj, Borovnica, Braslovče, Cerklje na Gorenjskem, Cerkevjak, Cirkulane, Črna na Koroškem, Dobropolje, Dobrovnik, Dol pri Ljubljani, Dolenjske toplice, Domžale, Dornava, Duplek, Gorje, Gornji Petrovci, Grad, Grosuplje, Idrija, Ivančna Gorica, Jezersko, Kamnik, Kočevje, Komenda, Kostanjevica na Krki, Krško, Litija, Ljubno, Luče, Lukovica, Majšperk, Markovci, Mengeš, Mirna, Mokronog-Trebelno, Naklo, Nazarje, Novo mesto, Ormož, Piran, Pivka, Poljčane, Ptuj, Rogašovci, Sevnica, Sežana, Solčava, Središče ob Dravi, Sv. Andraž v Slov. Goricah, Sveta Ana, Sveti Jurij ob Ščavnici, Sveti Jurij v Slovenskih Goricah, Sveti Tomaž, Šalovci, Šenčur, Šentrupert, Štore, Trebnje, Žalec, Žiri, Žirovnica in Žužemberk.

2. PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN

Zadolževanje in poročanje o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin so v letu 2021 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, 189/20 – ZFRO 207/21 in 44/22 – ZVO-2; v nadaljevanju: ZFO-1) in
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP; v nadaljevanju: ZIPRS2122).

Podrobneje to področje urejata:

- Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 108/21; 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 poroštvi 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 pri državnem proračunu, javnih skladih, bankah ali hranilnicah, s sedežem v Republiki Sloveniji, ki so pridobile dovoljenje za opravljanje bančnih storitev v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo. Občina se lahko zadolži tudi pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine, 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 poroštvi 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 všteta 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 všteta zadolževanje za projekte, sofinancirane 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 všteta 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.

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 % 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.

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 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.

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.

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.

Nadzor nad spoštovanjem zakonskih določil pri izvrševanju zadolževanja je v pristojnosti občinskih nadzornih odborov, Računskega sodišča Republike Slovenije in ministrstva, pristojnega za finance.

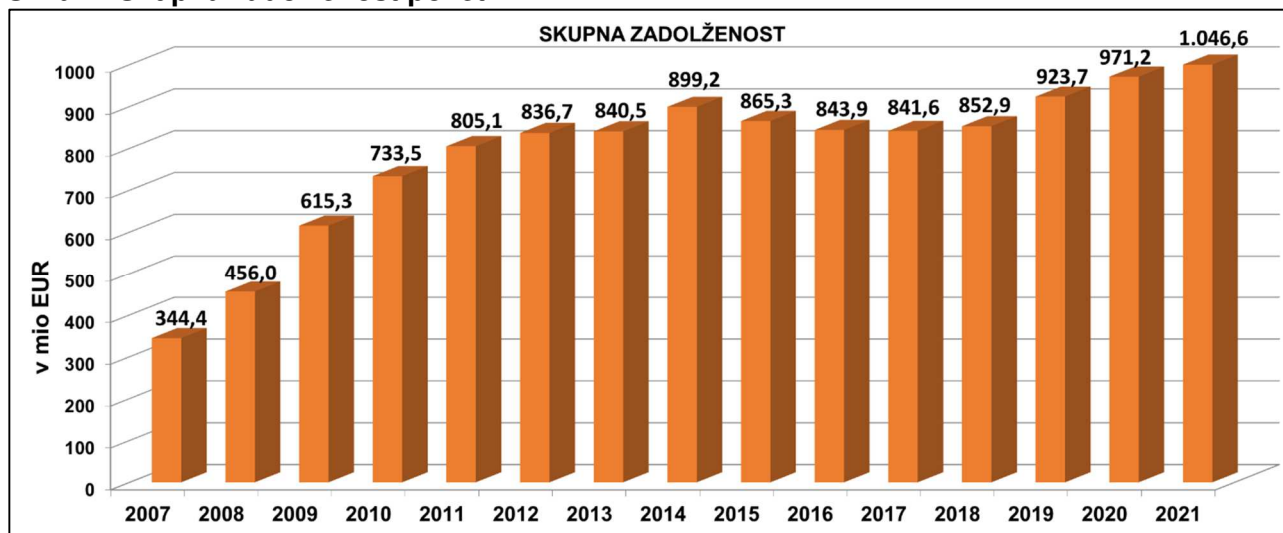
3. ZADOLŽEVANJE V LETU 2021 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2021

3.1 Skupna zadolženost

Skupna zadolženost³ je konec leta 2021 znašala 1.046,6 mio EUR. V Republiki Sloveniji smo na dan 1. 1. 2021 imeli 2.048.244 prebivalcev⁴, kar pomeni, da je bil povprečni skupni dolg na prebivalca 511 EUR (Tabela 1).

Glede na predhodno leto se je skupna zadolženost povečala za 75,5 mio EUR oziroma za 7,8 % (Slika 1). Na višjo skupno zadolženost v letu 2021 glede na predhodno leto so vplivale nizke cene obrestnih mer, lokalne volitve v letu 2022 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 2021 12 občin skupaj s pravnimi osebami javnega sektorja na ravni občine ni bilo zadolženih. V letu pred tem je bilo takšnih občin tudi 12. Od skupne zadolženosti znaša dolg občin 78 %, dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pa 22 %.

Največji skupni dolg glede na število prebivalcev v posameznih občinah prikazuje Tabela 2. Skupni dolg na prebivalca je v 43 občinah višji kot 600 EUR, od tega imajo 4 občine skupni dolg na prebivalca višji kot 1.000 EUR. Najvišji skupni dolg na prebivalca v letu 2021 so imele naslednje občine: Gornji Petrovci 2.801 EUR, Dobropolje 1.055 EUR, Kostel 1.051 EUR in Šentrupert 1.025 EUR.

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. 2021; vir: Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS).

Kot že zapisano, ima najvišji skupni dolg na prebivalca Občina Gornji Petrovci, ki ima zaradi najemanja neugodnih posojil že od leta 2009 blokiran račun. Skupni dolg občine na prebivalca se je konec leta 2021 v primerjavi z letom 2020 povečal (leta 2020 je ta znašal 2.006 EUR). Vzrok za povečanje skupnega dolga občine na prebivalca je še vedno odseljevanje prebivalcev.

Na drugem mestu je Občina Dobropolje, kateri se je v letu 2021 povečal dolg pravne osebe, katere je soustanoviteljica in ni bil pravilno evidentiran v sami aplikaciji e-Dolg občine. Občini pa se je dolg na prebivalca povečal tudi zaradi zmanjšanja števila prebivalcev v primerjavi s preteklim letom.

Na tretjem mestu je Občina Kostel, ki se je v letu 2020 zadolžila pri državnem proračunu za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena, katero zadolžitev je odobrilo ministrstvo, pristojno za gospodarski razvoj. Kljub nadaljnjemu razvoju občine število prebivalcev v občini pada, skupni dolg na prebivalca pa še vedno znaša nad 1.000 EUR.

Občini Kostel 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. V primerjavi s prejšnjimi tremi občinami, pa tej občini število prebivalcev narašča, in sicer iz 2.484 prebivalcev v preteklem letu na 2.507 prebivalcev v letu 2021.

Preglednica 1 prikazuje skupno zadolženost glede na bruto domači proizvod (v nadaljevanju: BDP) po letih. Skupna zadolženost v letu 2021 se je v primerjavi z letom 2020 povečala za 7,8 %, pri tem se je povečala tudi zadolženost pravnih oseb za 24,3 %, zadolženost občin pa za 3,9 %.

Iz Preglednice 1 in Slike 2 je razvidno, da se je skupna zadolženost v letu 2021 glede na BDP⁵ v primerjavi z letom 2020 zmanjšala. Dosegla je 2,0 % BDP in bila za 0,10 odstotne točke nižja kot v letu 2020.

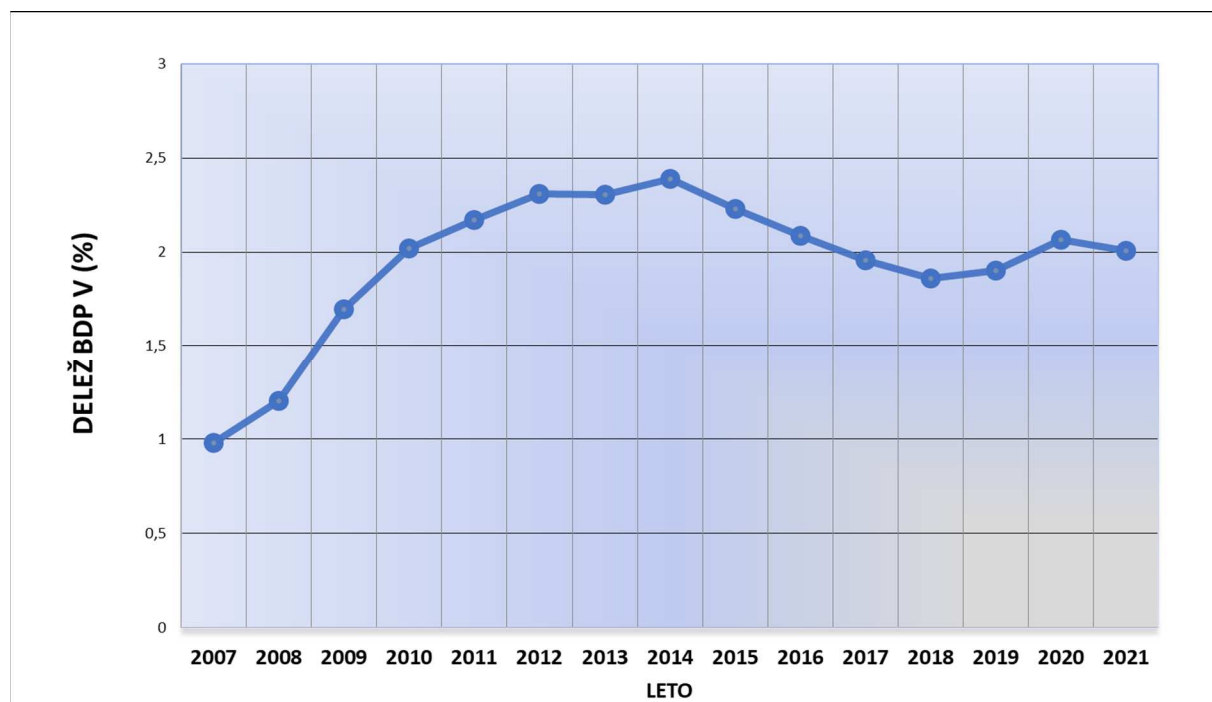
5. Vir podatkov: SURS, revidiran BDP, objava 30. 9. 2021.

Preglednica 1: Skupna zadolženost v BDP po letih

v EUR								
Leto	Dolg občin	Indeks na predhodno leto	Dolg pravnih oseb	Indeks na predhodno leto	Skupni dolg	Indeks na predhodno leto	LETNA VIŠINA BDP (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	43.011.339.179	1,96
2018	714.474.635	100,8	138.383.945	104,0	852.858.580	101,3	45.876.349.631	1,86
2019	753.313.682	105,4	170.403.764	123,1	923.717.446	108,3	48.533.117.569	1,90
2020	786.000.544	104,3	185.174.507	108,7	971.175.051	105,1	47.020.646.565	2,10
2021	816.359.900	103,9	230.204.524	124,3	1.046.564.424	107,8	52.208.067.857	2,00

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

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 2021 prikazuje Tabela 4. V letu 2021 se je ta zadolženost povečala od 786 mio EUR (konec leta 2020) na 816,4 mio EUR oziroma za 3,9 %.

Realizirani prihodki občinskih proračunov so v letu 2021 znašali 2.498 mio EUR in bili za 171 mio EUR oziroma za 7,3 % višji kot v letu 2020. Tabela 5 prikazuje delež občinskega dolga (brez pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine) v realiziranih prihodkih občinskih proračunov za leto 2021. Delež občinskega dolga, ki presega 60 % prihodkov občinskih proračunov, ima 16 občin. Z najvišjim deležem dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov s 155,2 % izstopa Občina Gornji Petrovci. Sledijo ji občine: Dobropolje, Lukovica in Slovenska Bistrica. Te občine s svojim stanjem dolga presegajo 80 % realiziranih prihodkov svojega proračuna za leto 2021.

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. 2021 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 99,7 % vseh zadolženosti občin oziroma 813,8 mio EUR. V primerjavi s preteklim letom so se obveznosti iz dolgoročnih kreditov občin povečale za 4,7 %.

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.

V Tabeli 6 je na dan 31. 12. 2021 prikazan kredit dveh občin v skupni višini 0,3 mio EUR, ki sta v aplikaciji e-Dolg-občine evidentirana kot kratkoročna. Občini Ribnica na Pohorju in Velika Polana izkazujeta obveznosti na dan 31. 12. 2021 iz naslova kratkoročnih kreditov za projekte sofinancirane iz proračuna EU, za katere sta občini tudi pridobili 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 0,3 %. Konec leta 2021 je 16 občin (v letu 2020 je bilo takih občin 13) imelo finančne najeme v skupni vrednosti 2,3 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 14 občin (v letu 2020 je bilo takih občin 13), za skupaj 5,2 mio EUR obveznosti. Po višini so v ospredju občine: Gornji Petrovci, Bovec, Ravne na Koroškem, Brežice, Kobarid, Jesenice, Grad, Vuzenica, Slovenske Konjice 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 tudi v letu 2021 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 in 2021 dala poroštva trem pravnim osebam javnega sektorja na ravni občine, kar za leto 2021 znaša 489,5 tisoč EUR. Na četrtem mestu je Občina Brežice, ki je v letu 2017 izdala poroštvo v višini 500 tisoč EUR, katerega je do leta 2021 zmanjšala za 184,2 tisoč EUR. Občina Kobarid je svojo obveznost iz naslova izdanih poroštev v letu 2021 zmanjšala v primerjavi s prejšnjim letom za 14,6 tisoč EUR. Občina Jesenice je v letu 2021 z 125 tisoč EUR izdanih poroštev na šestem mestu. Mestna občina Maribor je v primerjavi z letom 2020 zvišala stanje izdanih poroštev za 1,9 mio EUR. Mestna občina Novo mesto je izdala poroštva v skupni višini 172,9 tisoč EUR, kar predstavlja 3,3 % vseh izdanih poroštev v letu 2021. 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 2021 je MF soglasja k zadolžitvi izdajalo na podlagi Pravilnika o zadolževanju občin.

V letu 2021 je MF prejelo 88 vlog za soglasje k zadolžitvi. MF je izdalo občinam:

- 86 soglasij k zadolžitvam (od tega 79 soglasij za investicije ter 7 soglasij za upravljanje z dolgom občinskega proračuna).

Dve občini sta od vloge za soglasje k zadolžitvi odstopili. Skupni obseg novih zadolžitev na podlagi izdanih soglasij v letu 2021 je znašal 201,8 mio EUR. Ta obseg je v letu 2020 znašal 124 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 5,6 % 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). Soglasje k zadolžitvi za investicije, za finančni najem in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna je bilo izdano 72 občinam.

ZIUOOPE je občinam v letu 2020 povečal obseg dopustne meje zadolžitev iz 8 % na 10 %. Pri 68 občinah je bil tako preverjen 10 % največji dopustni obseg zadolževanja, podatki kažejo, da so bila odplačila obveznosti v 12 občinah pod 4 %, v 28 občinah med 4 % in 6 %, v 11 občinah med 6 % in 7 %, v 10 občinah pa med 7 % in 8 %, v 7 občinah pa med 8 % in 10 % njihovih realiziranih prihodkov. Z več kot 9 % odplačanih obveznosti se je 1 občina približala 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 88 vlog občin k soglasju za zadolžitev). V letu 2021 je 59 občin pridobilo soglasje k zadolžitvi za izvrševanje proračuna za financiranje investicij, 3 občine za sofinanciranje investicij iz proračuna EU, 7 občin za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, 1 občina za spremembo likvidnostnega kredita v dolgoročni kredit in 3 občine za soglasje k sklenitvi finančnega najema.

Število občin, ki je sodelovalo pri pridobivanju soglasij je bilo 72, 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 2021 v primerjavi s predhodnim letom zvišal od 185,2 mio EUR na 230,2 mio EUR (za 24,3 %, Tabela 6). Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin znaša 22 % 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 poročta 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 poročtvu občin, konec leta 2021 znaša 5,2 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. 2021 znaša 1.046,6 mio EUR. Obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je v letu 2021 v primerjavi z letom 2020 povečal za 75,5 mio EUR. V letu 2021 je tako skupna zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca znašala 511 EUR (v letu 2020 473 EUR). Delež skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je zmanjšal na 2,0 % BDP (v letu 2020 2,10 % BDP)⁷.

Niti dolga občin niti dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin konec leta 2021 ni izkazovalo 12 občin, v letu pred tem je bilo takšnih občin tudi 12. Občine so svoj dolg izkazovale v višini 78 % skupne zadolženosti, pravne osebe na lokalni ravni pa 22 % skupne zadolženosti.

Iz podatkov je razvidno, da konec leta 2021 ni izkazovalo:

- stanja občinskega dolga 16 občin (v letu 2020 jih je bilo tudi 16) in
- stanja dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin 104 občin (v letu 2020 115 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 2021 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 2021 so se pri nekaterih občinah ugotovile kršitve veljavnih predpisov s področja zadolževanja občin:

- Občina Šentrupert že od leta 2017 MF ni poročala o sklenjenih poslih zadolžitve iz preteklih let in njenih letnih obveznostih. Občina se je nezakonito zadolžila pri pravnih osebah, ki niso banka ali sklad ter pri tem kršila plačilne roke, ki so določeni v letnem zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije. Pri tem je potrebno opozoriti na

7. Deleži skupne zadolženosti v BDP so korigirani z upoštevanjem podatkov SURS o revidiranem BDP (september 2021), zato se vrednosti razlikujejo od tistih v predhodnih poročilih.

četrti odstavek 153. člena Ustave RS, ki določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Občina je v letu 2020 pristopila k pravilnemu poročanju in izkazovanju dolga. Občina Šentrupert je v sodnem postopku zaradi plačila obveznosti do pravne osebe zasebnega prava, s katero skupaj z ostalimi obveznostmi iz naslova zadolževanja občine, presega dovoljeno mejo največjega dopustnega obsega zadolževanja.

- Tako kot v predhodnem letu je tudi v letu 2021 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.
- Občina Šalovci se je v letu 2020 zadolžila za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in s tem dosegla dovoljeno mejo največjega dopustnega obsega zadolževanja.
- Občina Dol pri Ljubljani je leta 2009 sklenila finančni najem za gradbene objekte v višini 6,4 mio EUR. Občina je v letu 2021 to obveznost upravljala z dolgom občinskega proračuna in s tem dosegla dovoljeno mejo največjega dopustnega obsega zadolževanja.
- Marca 2021 je Občina Logatec v sodnem postopku z banko sklenila sodno poravnavo, iz katere izhaja, da bo občina plačilo obveznosti do banke odplačala po dogovorjenih večletnih obrokih.

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, pri tem jih MF usmerja. Vendar se je v letu 2021 ponovno potrdilo, da gre za manjše število občin.

Poleg navedenih kršitev je bilo tudi v letu 2021 veliko nepravilnosti ugotovljenih pri pravnih osebah javnega sektorja na ravni občine zaradi podaljševanja plačilnih rokov oziroma odlogov plačil za že opravljene nabave blaga.

Ugotavljamo, da obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2021 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.