



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

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

Številka: 41200-2/2019/4

Datum: 12. 9. 2019

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 43. redni seji dne 12. 9. 2019 pod točko 1.6 sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije se je seznanila s Poročilom o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2018 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2018 in ga pošlje Državnemu zboru.

Stojan Tramte
generalni sekretar

Priloga:

- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2018 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2018

Prejmejo:

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

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

Številka: 41200-2/2019/4

Datum: 12. 9. 2019

**POROČILO O ZADOLŽEVANJU OBČIN IN
PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN V LETU 2018 TER
ZADOLŽENOSTI NA DAN 31. 12. 2018**

Ljubljana, september 2019

KAZALO

1. UVOD	3
2. PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN	4
3. ZADOLŽEVANJE V LETU 2018 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2018	7
3.1 Skupna zadolženost.....	7
3.2 Zadolženost občin.....	10
3.2.1 Vrste zadolženosti	11
3.2.1.1 Dolgoročni kredit.....	11
3.2.1.2 Kratkoročni kredit.....	11
3.2.1.3 Finančni najem	12
3.2.1.4 Poroštvo	12
3.2.2 Soglasja k zadolžitvi	13
3.2.3 Namen zadolževanja	14
3.3 Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin	14
4. ZAKLJUČEK	15

1. UVOD

Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin za leto 2018 je pripravljeno na podlagi podatkov, ki so jih posredovale občine skladno s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. 3/13). 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. 2018. V Republiki Sloveniji smo imeli v letu 2018 ustanovljenih 212 občin, od tega je 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 le pri upravljavcu sredstev sistema EZRD.

Poročilu so priložene naslednje priloge:

- Tabela 1: Skupna zadolženost in dolg na prebivalca na dan 31. 12. 2018,
- Tabela 2: Občine z največjim skupnim dolgom na prebivalca (≥ 600) na dan 31. 12. 2018,
- Tabela 3: Stanje izdanih poroštev pravnim osebam javnega sektorja na ravni občin s strani občin na dan 31. 12. 2018,
- Tabela 4: Zadolženost občin v obdobju od leta 2010 do leta 2018,
- Tabela 5: Občine z največjim deležem občinskega dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov v letu 2018 ($\geq 50\%$ oz. $\geq 60\%$) in
- Tabela 6: Zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin po vrstah zadolžitve na dan 31. 12. 2018.

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 2018 je bilo v EZRD vključenih 24 občin: Benedikt, Bohinj, Cerkvenjak, Črna na Koroškem, Dobrovnik, Dolenjske Toplice, Duplek, Kamnik, Komenda, Krško, 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 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 2018 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 in 13/18; v nadaljevanju: ZJF),
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr.; v nadaljevanju: ZFO-1) in
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19; v nadaljevanju: ZIPRS1819).

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 poročila 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 poročila 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 poročilih 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, da njene obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialne obveznosti iz naslova izdanih poroštva za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne presežejo 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 (v nadaljevanju: 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 všteta 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 zadolževanja občin v 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 drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 ter za to zadolžitev ni potrebno pridobiti soglasja ministrstva pristojnega za finance,
- dodatno zadolževanje občin na podlagi 11. člena ZFO-1C za lastni delež pri financiranju investicije ali za vračilo izrečenih finančnih popravkov za investicijo, ki je sofinancirana iz proračuna EU, če takšna zadolžitev ne presega največjega dopustnega obsega možnega zadolževanja iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 za več kot dve odstotni točki in višina dodatne zadolžitve v posamezni občini ne presega zneska 750.000 evrov. MF izdaja soglasja k dodatni zadolžitvi občinam do skupnega obsega 10 milijonov evrov in
- na podlagi 12. člena ZFO-1C (ne glede na določila 10.b člena ZFO-1) je MF v letu 2018 lahko občini, ki je na dan 31. decembra 2016 presegala največji dopustni obseg možnega zadolževanja, izdalo soglasje k zadolžitvi za upravljanje z dolgom občinskega proračuna skladno z 10.c členom ZFO-1 tudi, če se s to zadolžitvijo zadolženost občine ni znižala do največjega dopustnega obsega zadolževanja občine.

Pred zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, mora tako občina pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. MF izda 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 8 % 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 2018 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2018

3.1 Skupna zadolženost

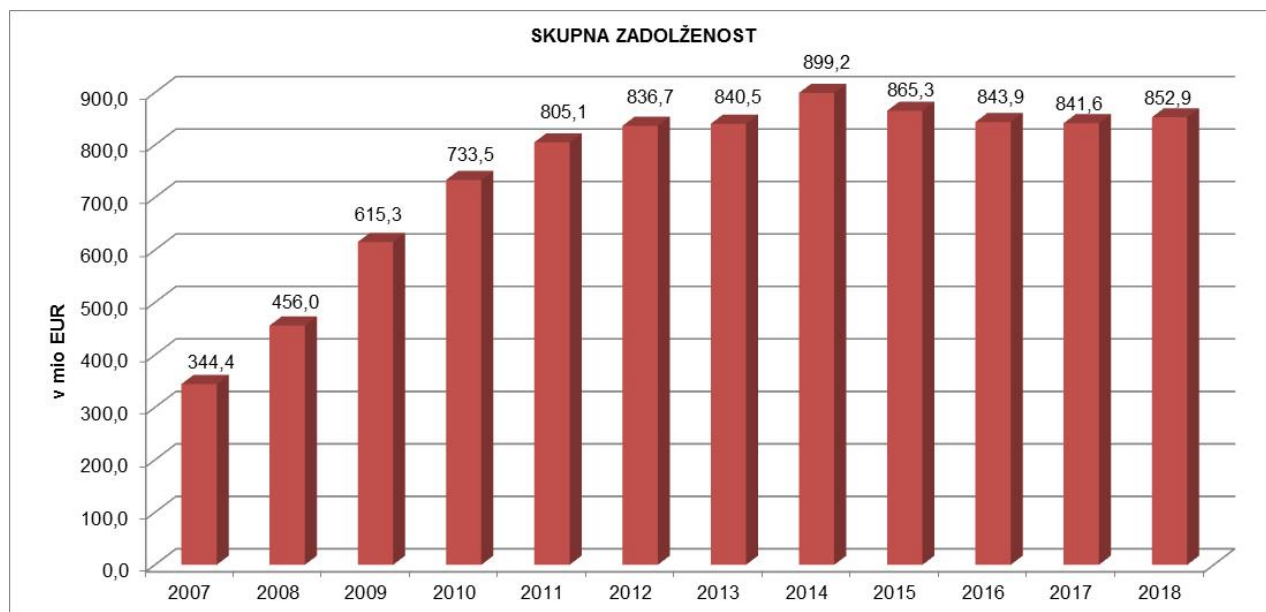
Skupna zadolženost³ je konec leta 2018 znašala 852,9 milijonov evrov. V Republiki Sloveniji smo na dan 1. 1. 2018 imeli 2.058.734 prebivalcev⁴, kar pomeni, da je bil povprečni skupni dolg na prebivalca 414 evrov (Tabela 1).

Glede na predhodno leto se je skupna zadolženost povečala za 11,3 milijona evrov oziroma za 1,3 % (Slika 1). Na višjo skupno zadolženost v letu 2018 glede na predhodno leto je vplivalo volilno leto 2018, saj so bile občine bolj aktivne glede izvedbe investicij.

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. 2018; vir: Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS).

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 2018 13 občin skupaj s pravnimi osebami javnega sektorja na ravni občine ni bilo zadolženih. V letu pred tem je bilo takšnih občin 16. Od skupne zadolženosti znaša dolg občin 84 %, dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin pa 16 %.

Največji skupni dolg glede na število prebivalcev v posameznih občinah prikazuje Tabela 2. Skupni dolg na prebivalca je višji kot 600 evrov v 27 občinah, od tega imajo 4 občine skupni dolg na prebivalca višji kot 1.000 evrov. Najvišji skupni dolg na prebivalca v letu 2018 so imele naslednje občine: Gornji Petrovci 1.943 EUR, Solčava 1.200 EUR, Šentjernej 1.143 EUR in Litija 1.000 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 2018 v primerjavi z letom 2017 povečal (leta 2017 je ta znašal 1.847 EUR). Vzrok za povečanje skupnega dolga občine na prebivalca je odseljevanje prebivalcev. Dolg občine se je v letu 2018 povečal tudi zaradi dodatnega zadolževanja občin pri državnem proračunu, pri katerem se občine lahko zadolžijo za investicije iz drugega odstavka 21. člena ZFO-1 preko zakonske meje zadolžitve, ki je določena v 10. b členu ZFO-1 in brez soglasja Ministrstva za finance.

Zaradi nizkega števila prebivalcev je na drugem mestu po skupni zadolženosti na prebivalca Občina Solčava (poplačala je pretekle obveznosti in je v mejah največjega dopustnega obsega zadolževanja).

Na tretjem mestu po skupni zadolženosti na prebivalca je pristala Občina Šentjernej, ki plačuje mesečne obveznosti za financiranje gradnje objekta čistilne naprave, katere lastnica bo po preteku koncesijske dobe postala občina. Na podlagi slovenskih računovodskih standardov (točka 1.60 SRS 2016) se takšen način financiranja šteje kot finančni najem.

Na četrtem mestu je Občina Litija predvsem zaradi visoke zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Preglednica 1 prikazuje skupno zadolženost glede na bruto domači proizvod (v nadaljevanju: BDP) po letih. Skupna zadolženost v letu 2018 se je v primerjavi z letom 2017 povečala za 1,3 %, pri tem se je povečala tudi zadolženost pravnih oseb za 4,0 %, zadolženost občin pa za 0,8 %.

Iz Preglednice 1 in Slike 2 je razvidno, da se je skupna zadolženost v letu 2018 glede na BDP⁵ v primerjavi z letom 2017 zmanjšala. Dosegla je 1,86 % BDP in bila za 0,10 odstotne točke nižja kot v letu 2017.

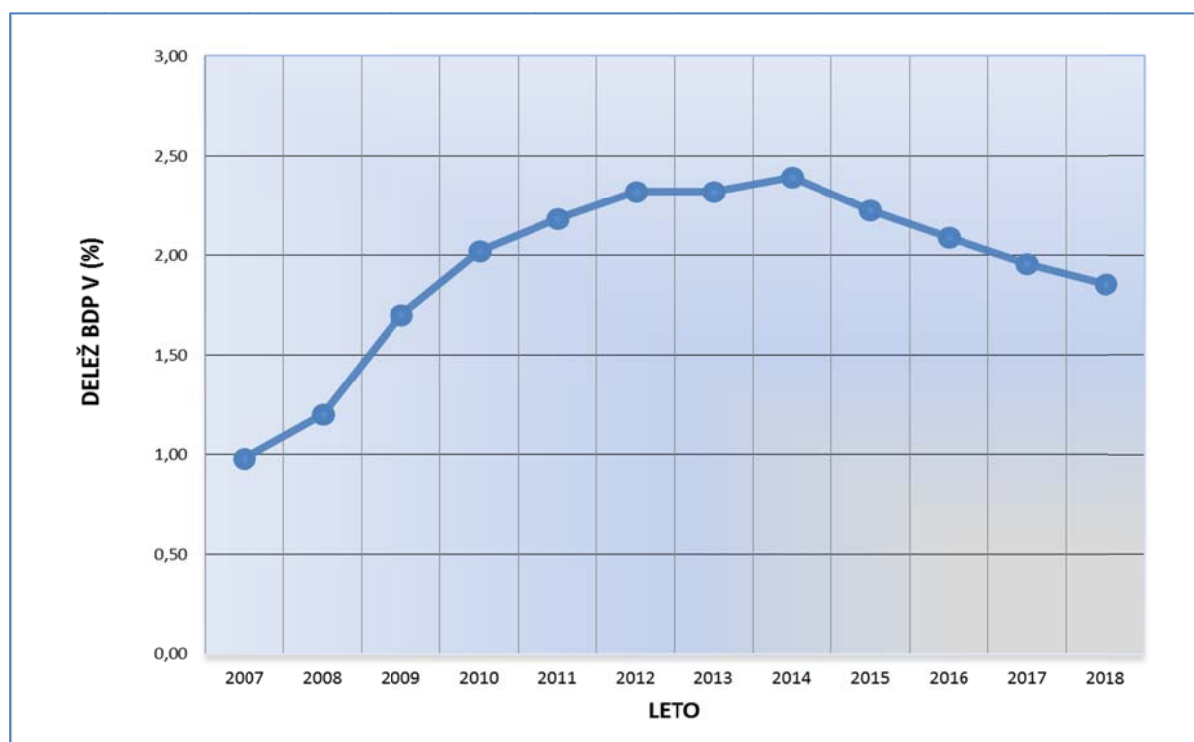
5. Vir podatkov: SURS, revidiran BDP, februar 2019.

Preglednica 1: Skupna zadolženost 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)	Skupna zadolženost v % BDP
1	2	3	4	5	6=2+4	7	8	9
2007	196.663.106		147.773.568		344.436.674		35.152.591.196	0,98
2008	298.391.614	151,7	157.588.840	106,6	455.980.454	132,4	37.951.189.956	1,20
2009	455.968.877	152,8	159.310.727	101,1	615.279.604	134,9	36.166.202.588	1,70
2010	555.825.908	121,9	177.688.054	111,5	733.513.962	119,2	36.252.431.384	2,02
2011	624.303.023	112,3	180.764.083	101,7	805.067.106	109,8	36.896.300.739	2,18
2012	652.623.768	104,5	184.042.410	101,8	836.666.178	103,9	36.076.089.844	2,32
2013	669.669.165	102,6	170.797.411	92,8	840.466.576	100,5	36.239.200.711	2,32
2014	731.892.320	109,3	167.357.595	98,0	899.249.915	107,0	37.603.289.700	2,39
2015	723.322.927	98,8	142.021.847	84,9	865.344.774	96,2	38.863.344.482	2,23
2016	710.476.342	98,2	133.388.539	93,9	843.864.881	97,5	40.357.222.255	2,09
2017	708.610.499	99,7	133.028.099	99,7	841.638.598	99,7	42.999.657.937	1,96
2018	714.474.635	100,8	138.383.945	104,0	852.858.580	101,3	45.947.563.232	1,86

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 občin) od leta 2010 do leta 2018 prikazuje Tabela 4. V letu 2018 se je ta zadolženost povečala od 708,6 milijonov evrov (konec leta 2017) na 714,5 milijonov evrov oziroma za 0,8 %.

Realizirani prihodki občinskih proračunov so v letu 2018 znašali 2.154 milijonov evrov in bili za 178 milijonov evrov oziroma za 9,0 % višji kot v letu 2017. V Tabeli 5 prikazujemo delež občinskega dolga (brez pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin) v realiziranih prihodkih občinskih proračunov za leto 2018. Delež občinskega dolga, ki presega 60 % prihodkov občinskih proračunov, ima 25 občin. Z najvišjim deležem dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov s 141,0 % izstopa Občina Gornji Petrovci. Sledijo občine Šentrupert, Šentjernej, Komenda in Podlehnik. Te občine s svojim stanjem dolga presegajo 80 % realiziranih prihodkov svojega proračuna za leto 2018.

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. 2018 prikazuje Tabela 6.

3.2.1.1 Dolgoročni kredit

Pojem dolgoročni kredit pomeni, da črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu in ima ročnost daljšo od 365 dni. Iz Tabele 6 je razvidno, da dolgoročni krediti občin predstavljajo 98,3 % vseh zadolženosti občin oziroma 714,5 milijona evrov (od tega zneska se je 131 občin v letu 2018 zadolžilo pri državnem proračunu v skupni višini 20,3 milijonov evrov, in sicer 0,6 milijonov za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, 57 tisoč evrov za odplačilo letnih obveznosti obstoječih dolgov in 19,6 milijonov 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 občina 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.

Občini Dobrovnik in Komenda sta v letu 2018 sklenili likvidnostni kredit za krajšo ročnost od enega leta (poplačani pred koncem leta 2018) v sistemu EZRD.

V Tabeli 6 so na dan 31. 12. 2018 prikazani krediti 10 občin v skupni višini 4,5 milijone evrov, ki so v aplikaciji e-Dolg-občine evidentirani kot kratkoročni. Dve občini (Gornji Petrovci in Šalovci) izkazujeta obveznosti na dan 31. 12. 2018 iz naslova kratkoročnih kreditov iz preteklih let, za katere nimata soglasij MF in jih že več let ne odplačujeta. Občina Log-Drager se je kratkoročno zadolžila preko proračunskega leta 2018 s soglasjem MF.

Soglasje k spremembi likvidnostnega kredita v dolgoročnega za investicije, predvidene v občinskem proračunu, za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije so pridobile občine Beltinci, Sodražica, Tišina in Videm.

Občini Mirna Peč in Odranci sta v letu 2018 pridobili soglasje MF za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU.

Občina Brezovica pa je najela likvidnostni kredit v letu 2018, ki pa ga ni poplačala do konca leta, poplačala pa ga je v začetku leta 2019.

3.2.1.3 Finančni najem

Finančni najem je sklenitev pogodbe o zakupu ali najemu, na podlagi katerih lastninska pravica (lahko) preide z najemodajalca na najemnika. Finančni najemi v strukturi zadolžitvev občin predstavljajo 1,05 %. Konec leta 2018 je 13 občin (v letu 2017 je bilo takih občin 16) imelo finančne najeme v skupni vrednosti 7,5 milijonov evrov (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 17 občin (enako kot v letu 2017), za skupaj 5,5 milijonov evrov obveznosti. Po višini so v ospredju občine: Gornji Petrovci, Ravne na Koroškem, Bovec, Jesenice, Brežice, Štore in mestne občine Celje, Novo mesto in Maribor.

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 2018 še vedno med prezadolženimi občinami (nad največjim dopustnim obsegom zadolžitve). Mestna občina Celje ima izkazano drugo najvišje stanje danih poroštev (700 tisoč evrov). Občina Ravne na Koroškem je v letu 2017 dala poroštva trem pravnim osebam javnega sektorja na ravni občine, kar za leto 2018 znaša 606 tisoč evrov. Občina Bovec je v letu 2018 izdala poroštvo v višini 600 tisoč evrov, leto pred tem občina ni izdajala poroštev. Občina Jesenice je v letu 2018 zmanjšala izdana poroštva za 139 tisoč evrov. Občina Brežice je v letu 2018 glede stanja izdanih poroštev na šestem mestu, in sicer je v letu 2017 izdala poroštvo v višini 500 tisoč evrov in ga v letu 2018 zmanjšala za 26 tisoč evrov. Mestna občina Novo mesto je izdala poroštva v skupni višini 467 tisoč evrov, kar znese 8,4 % vseh izdanih poroštev v letu 2018. Mestna občina Maribor je v primerjavi z letom 2017 znižala stanje izdanih poroštev za 154 tisoč evrov. Občina Štore ima stanje izdanih poroštev iz preteklih let, in je le-te v letu 2018 zmanjšala.

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 2018 je MF soglasja k zadolžitvi izdajalo na podlagi Pravilnika o zadolževanju občin.

V letu 2018 je MF prejelo 104 vlog za soglasje k zadolžitvi. MF je izdalo občinam:

- 101 soglasij k zadolžitvam (od tega 94 soglasij za investicije ter 7 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 2018 je znašal 95,6 milijonov evrov. Ta obseg je v letu 2017 znašal 61,5 milijona evrov.

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 5,7 % 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). Zakonska meja je 8 % teh prihodkov. Soglasje k zadolžitvi za investicije in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna je bilo izdano 76 občinam. Pri teh občinah je bil preverjen največji dopustni obseg zadolževanja, podatki pa kažejo, da so bila odplačila obveznosti v 13 občinah pod 4 %, v 27 občinah med 4 % in 6 %, v 14 občinah med 6 % in 7 %, v 21 občinah pa med 7 % in 8 % njihovih realiziranih prihodkov, medtem ko so bila odplačila obveznosti v 1 občini nad 8 % realiziranih prihodkov. Z več kot 7,8 % odplačanih obveznosti so se 4 občine približale zakonsko dopustni meji zadolžitve, 1 občina pa je bila nad 8 % odplačanih obveznosti, in sicer na podlagi 11. člena ZFO-1C. Občine, ki so izkoristile možnost dodatnega zadolževanja po določbah ZFO-1C, za investicije, sofinancirane iz proračuna EU, za dve odstotni točki nad največjim dopustnim obsegom zadolžitve, ki ji jo dovoljuje ZFO-1, je bila Občina Muta.

3.2.3 Namen zadolževanja

Od ene občine je MF lahko prejelo več vlog ne glede na vrsto zadolžitve (prejeto je bilo 104 vlog občin k soglasju za zadolžitve). V letu 2018 je 75 občin pridobilo soglasje k zadolžitvi za izvrševanje proračuna, za financiranje investicij, 3 občine za sofinanciranje investicij iz proračuna EU, 6 občin za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in 4 občine za spremembo likvidnostnega kredita v dolgoročni kredit.

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 neproračunskih virov⁶.

Dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je v letu 2018 v primerjavi s predhodnim letom zvišal od 133,0 na 138,4 milijonov evrov (za 4,0 %, Tabela 6). Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin znaša 16 % 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 poročstva

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

za občino predstavljajo potencialno obveznost, zato se v skladu z ZFO-1 všttevajo v največji dopustni obsega zadolževanja.

Stanje obstoječih posojil posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljice so občine, zavarovanih s poroštvu občin, konec leta 2018 znaša 5,5 milijonov evrov (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.

4. ZAKLJUČEK

Podatki občin kažejo, da stanje zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2018 znaša 852,9 milijona evrov. Obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je v letu 2018 v primerjavi z letom 2017 povečal za 11,3 milijona evrov. V letu 2018 je tako skupna zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca znašala 414 evrov (408 evrov v letu 2017). Delež skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je zmanjšal na 1,86 % BDP (1,96 % BDP v letu 2017)⁷.

Niti dolga občin niti dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin konec leta 2018 ni izkazovalo 13 občin, v letu pred tem je bilo takšnih občin 16. Občine so svoj dolg izkazovale v višini 84 % skupne zadolženosti, pravne osebe na lokalni ravni pa 16 % skupne zadolženosti.

Iz podatkov je razvidno, da konec leta 2018 ni izkazovalo:

- stanja občinskega dolga 17 občin (v letu 2017 20 občin) in

7. Deleži skupne zadolženosti v BDP so korigirani z upoštevanjem podatkov SURS o revidiranem BDP (februar 2019), zato se vrednosti razlikujejo od tistih v predhodnih poročilih.

- stanja dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin 121 občin (v letu 2017 123 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 primerjav-kontrol za leto 2018 je bilo ugotovljeno, da občine o nekaterih svojih obveznostih s spletno aplikacijo e-Dolg-občine ne poročajo.

V letu 2018 so se pri nekaterih občinah ugotovile kršitve veljavnih predpisov s področja zadolževanja občin. Pri dodeljeni stavbni pravici gre za pravni posel, v katerem dogovorjena višina najemnine zajema tudi stroške izgradnje zgradbe in po koncu najemnega razmerja zgradba preide v last najemnika, zato se takšen posel šteje kot zadolževanje (plačilo nakupa zgradbe na obroke). Dejansko je šlo za nakup zgradbe, za katero se je cena poravnala z obročnim plačilom najemnine. Sredstva za plačilo najemnine je zagotavljala občina in ne javni zavod. Objekt bo po prenehanju najemne pogodbe prešel v last občine. Sklenitev najemne pogodbe z možnostjo odkupa nepremičnine na podlagi prej dane stavbne pravice dejansko po vsebini pomeni obliko finančnega najema, saj občina po tem, ko stavbna pravica preneha obstajati, postane lastnica nepremičnine, za katero v obdobju najema nepremičnine plačuje najemnino. Takšne kršitve so bile ugotovljene pri mestnih občinah (Nova Gorica, Ptuj) in pri Občini Gornja Radgona.

Med kršitelji sta se pojavili tudi Občina Juršinci in Mestna občina Nova Gorica, in sicer gre za vlaganja zasebnikov ali javnega zavoda v občinske prostore, občina je ta vlaganja kompenzirala z mesečno najemnino uporabnika občinskih prostorov. Občina mora kot ustanovitelj javnega zavoda omogočiti le-temu pogoje za delovanje, javni zavod pa ima ta prostor zgolj v upravljanju.

Poleg navedenih kršitev je bilo tudi v letu 2018 veliko nepravilnosti ugotovljenih pri pravnih osebah javnega sektorja na ravni občin zaradi podaljševanja plačilnih rokov oziroma odlogov plačil za že opravljene nabave blaga (na primer nakup GSM aparatov na obroke).

Tako kot v predhodnem letu je tudi v letu 2018 ostala kritična prezadolženost nekaj posameznih občin z neporavnanimi dolgovi iz naslova zadolženosti iz preteklih let (občini Gornji Petrovci in Šalovci, ki imata blokirana računa že več let). Sredstva, s katerimi občine izvajajo svoje obvezne naloge, po zakonu sicer ne morejo biti predmet izvršbe, kljub temu pa imajo te občine velike težave pri poravnavanju tekočih obveznosti in za sanacijo potrebujejo

ustrezne ukrepe. Navedene občine s prestrukturiranjem odhodkov občinskih proračunov razmere postopoma sanirajo.

Občina Dol pri Ljubljani je sklenila finančni najem leta 2009 za gradbene objekte v višini 6.413.298 evrov. Občina je v zvezi s tem poslom v sodnem postopku glede ničnosti pogodbe, zato navedeni posel ni vključen v poročanje. Kolikšen je dejanski dolg iz naslova te obveznosti MF nima podatka.

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 2018 ponovno potrdilo, da gre za manjše število občin.

Ugotavljamo, da obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2018 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.