



Številka: 41200-2/2020/3
Datum: 22. 10. 2020

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 37. redni seji dne 22. 10. 2020 pod točko 1.12 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 2019 in zadolženosti na dan 31. 12. 2019 in ga pošlje Državnemu zboru.

Dr. Božo Predalič
generalni sekretar

Priloga:

- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2019 in zadolženosti na dan 31. 12. 2019

Prejmejo:

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

**POROČILO O ZADOLŽEVANJU OBČIN IN
PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN V LETU 2019 TER
ZADOLŽENOSTI NA DAN 31. 12. 2019**

Ljubljana, oktober 2020

KAZALO

1. UVOD	3
2. PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE OBČIN	4
3. ZADOLŽEVANJE V LETU 2019 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2019	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 v letu 2019 ter stanje zadolženosti na dan 31. 12. 2019 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. 2019. V Republiki Sloveniji smo imeli v letu 2019 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. 2019,
- Tabela 2: Občine z največjim skupnim dolgom na prebivalca (≥ 600) na dan 31. 12. 2019,
- Tabela 3: Stanje izdanih poroštev pravnim osebam javnega sektorja na ravni občin s strani občin na dan 31. 12. 2019,
- Tabela 4: Zadolženost občin v obdobju od leta 2012 do leta 2019,
- Tabela 5: Občine z največjim deležem občinskega dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov v letu 2019 ($\geq 50\%$ oz. $\geq 60\%$) in
- Tabela 6: Zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin po vrstah zadolžitve na dan 31. 12. 2019.

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 2019 je bilo v EZRD vključenih 24 občin: Benedikt, Bohinj, Cerkevnik, 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 2019 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 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 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 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 EUR. MF izdaja soglasja k dodatni zadolžitvi občinam do skupnega obsega 10 mio EUR.
- zadolževanje za upravljanje z dolgom občinskega proračuna na podlagi 12. člena ZFO-1C, da ne glede na 10.b člen ZFO-1 občini, ki je na dan 31. decembra 2016 presegala največji obseg možnega zadolževanja, ministrstvo, pristojno za finance, v letu 2018 in 2019, izda soglasje k zadolžitvi za upravljanje z dolgom občinskega proračuna skladno z 10.c členom ZFO-1 tudi, če se s to zadolžitvijo zadolženost občine ne bo znižala do največjega obsega možnega 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 2019 IN ZADOLŽENOST NA DAN 31. 12. 2019

3.1 Skupna zadolženost

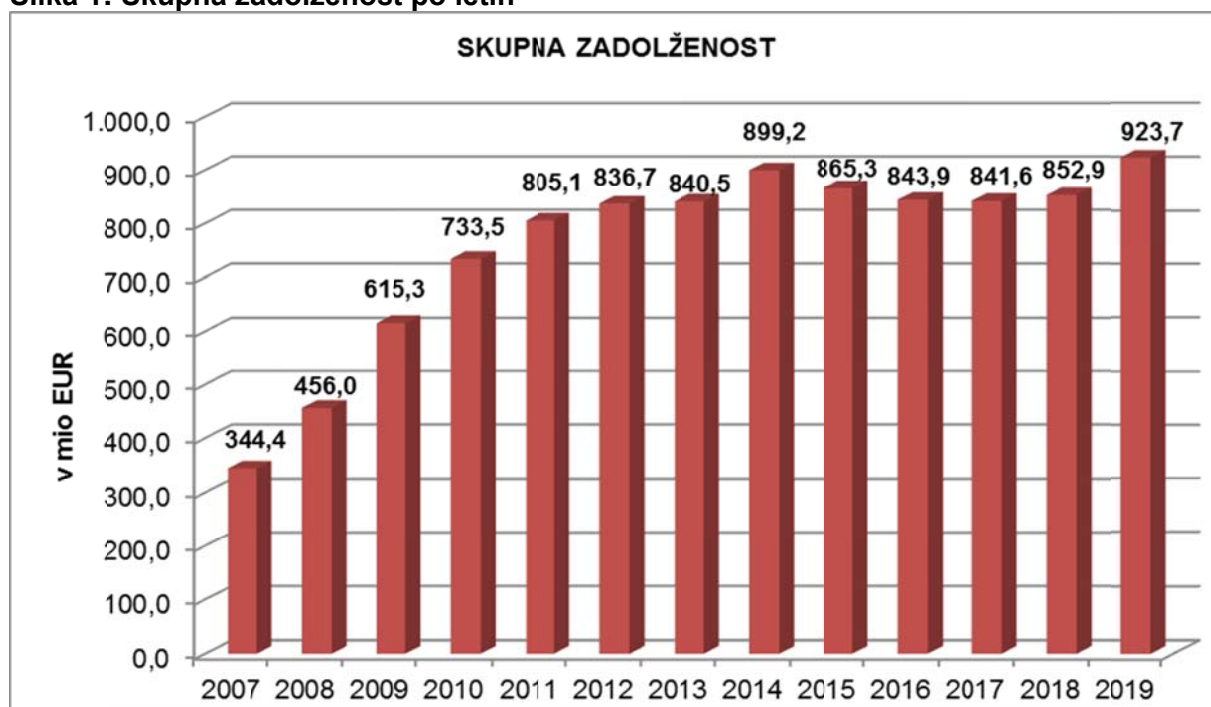
Skupna zadolženost³ je konec leta 2019 znašala 923,7 mio EUR. V Republiki Sloveniji smo na dan 1. 1. 2019 imeli 2.055.279 prebivalcev⁴, kar pomeni, da je bil povprečni skupni dolg na prebivalca 449 EUR (Tabela 1).

Glede na predhodno leto se je skupna zadolženost povečala za 70,9 mio EUR oziroma za 8,3 % (Slika 1). Na višjo skupno zadolženost v letu 2019 glede na predhodno leto so vplivale nizke cene obrestnih mer in posledično 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. 2019; 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 2019 13 občin skupaj s pravnimi osebami javnega sektorja na ravni občine ni bilo zadolženih. V letu pred tem je bilo takšnih občin enako število. Od skupne zadolženosti znaša dolg občin 82 %, dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pa 18 %.

Največji skupni dolg glede na število prebivalcev v posameznih občinah prikazuje Tabela 2. Skupni dolg na prebivalca je višji kot 600 EUR v 38 občinah, od tega ima 6 občin skupni dolg na prebivalca višji kot 1.000 EUR. Najvišji skupni dolg na prebivalca v letu 2019 so imele naslednje občine: Gornji Petrovci 2.017 EUR, Šentrupert 1.293 EUR, Solčava 1.249 EUR, Kostel 1.227 EUR, Šentjernej 1.077 EUR in Litija 1.025 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 2019 v primerjavi z letom 2018 povečal (leta 2018 je ta znašal 1.943 EUR). Vzrok za povečanje skupnega dolga občine na prebivalca je še vedno odseljevanje prebivalcev. Dolg občine se je v letu 2019 povečal tudi zaradi možnega 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.

Na drugem mestu je Občina Šentrupert, ki je v letu 2019 preko spletne aplikacije e-Dolg-občine izkazala še do sedaj neevidentirane obveznosti iz naslova najetih dolgoročnih posojil v preteklih let do pravne osebe zasebnega prava. Občina zaradi neplačevanja obveznosti plačuje tudi visoke zamudne obresti, stanje dolga na dan 31. 12. 2019 je ocena, ki je nastala na podlagi usklajevanja s premoženjsko bilanco in elektronskimi sporočili s strani občine.

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

Četrto mesto zaseda Občina Kostel, ki je v letu 2019 sklenila pet novih pogodb k zadolžitvi, od tega štiri pogodbe 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 odobri ministrstvo, pristojno za gospodarski razvoj.

Na petem 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 zadnjem mestu je Občina Litija predvsem zaradi visoke zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Svoj dolg je povečala za 8,1 %. Občina je sklenila sedem novih pogodb, eno od teh na podlagi 10. člena ZFO-1C (dodatno zadolževanje občin pri državnem proračunu).

Preglednica 1 prikazuje skupno zadolženost glede na bruto domači proizvod (v nadaljevanju: BDP) po letih. Skupna zadolženost v letu 2019 se je v primerjavi z letom 2018 povečala za 8,3 %, pri tem se je povečala tudi zadolženost pravnih oseb za 23,1 %, zadolženost občin pa za 5,4 %.

Iz Preglednice 1 in Slike 2 je razvidno, da se je skupna zadolženost v letu 2019 glede na BDP⁵ v primerjavi z letom 2018 povečala. Dosegla je 1,91 % BDP in bila za 0,05 odstotne točke višja kot v letu 2018.

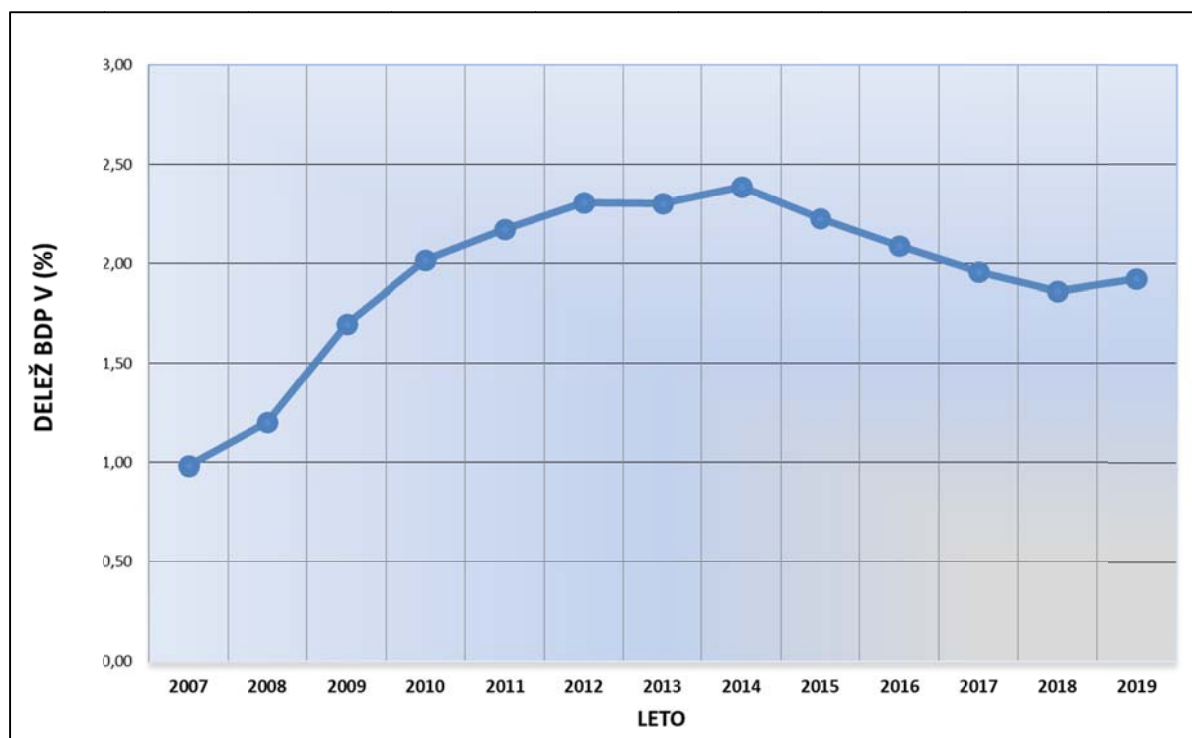
5. Vir podatkov: SURS, revidiran BDP, september 2020.

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	5	5
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

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 2012 do leta 2019 prikazuje Tabela 4. V letu 2019 se je ta zadolženost povečala od 714,5 mio EUR (konec leta 2018) na 753,3 mio EUR oziroma za 5,4 %.

Realizirani prihodki občinskih proračunov so v letu 2019 znašali 2.232 mio EUR in bili za 78 mio EUR oziroma za 3,6 % višji kot v letu 2018. Tabela 5 prikazujemo delež občinskega dolga (brez pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine) v realiziranih prihodkih občinskih proračunov za leto 2019. Delež občinskega dolga, ki presega 60 % prihodkov občinskih proračunov, ima 21 občin. Z najvišjim deležem dolga v realiziranih prihodkih občinskih proračunov s 145,4 % izstopa Občina Gornji Petrovci. Sledijo občine Šentrupert, Šentjernej in Dol pri Ljubljani. Te občine s svojim stanjem dolga presegajo 100 % realiziranih prihodkov svojega proračuna za leto 2019.

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. 2019 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 98,4 % vseh zadolženosti občin oziroma 741,3 mio EUR. Od tega zneska se je 135 občin v letu 2019 zadolžilo pri državnem proračunu v skupni višini 22,5 mio EUR, in sicer 266 tisoč EUR za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, 801 tisoč EUR za odplačilo letnih obveznosti obstoječih dolgov in 21,4 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 so na dan 31. 12. 2019 prikazani krediti 7 občin v skupni višini 1,9 mio EUR, ki so v aplikaciji e-Dolg-občine evidentirani kot kratkoročni. Občina Šalovci izkazuje obveznosti na dan 31. 12. 2019 iz naslova kratkoročnih kreditov iz preteklih let, za katere nima soglasij MF, vendar v sodelovanju z MF skuša odpraviti nepravilnosti.

Soglasje k spremembi likvidnostnega kredita v dolgoročnega za investicije, predvidene v občinskem proračunu, za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije so pridobile občine Hajdina, Kobilje, Tišina in Radeče. Občina Tišina je podaljšala ročnost kredita za več kot 365 dni, zato se v tabeli izkazuje kot dolgoročni kredit.

Občini Brda in Odranci sta v letu 2019 pridobili soglasje MF za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU.

Občina Sežana pa je najela likvidnostni kredit v letu 2019, ki pa ga ni poplačala do konca leta, poplačala pa ga je v začetku leta 2020.

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 1,3 %. Konec leta 2019 je 15 občin (v letu 2018 je bilo takih občin 13) imelo finančne najeme v skupni vrednosti 10,1 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 15 občin (v letu 2018 je bilo takih občin 17), za skupaj 3,7 mio EUR obveznosti. Po višini so v ospredju občine: Gornji Petrovci, Bovec, Ravne na Koroškem, Brežice, Jesenice, Kobarid in mestne občine Novo mesto, Maribor, Velenje in Nova Gorica.

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 2019 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 2019 znaša 488 tisoč EUR. Na četrtem mestu je Občina Brežice, ki je v letu 2017 izdala poroštvo v višini 500 tisoč EUR, katerega je v letu 2019 zmanjšala za 79 tisoč EUR. Občina Jesenice je v letu 2019 s 337 tisoč evri izdanih poroštev na petem mestu. Občina Kobarid je svojo obveznost iz naslova izdanih poroštev v letu 2019 zmanjšala v primerjavi s prejšnjim letom za 10 tisoč EUR. Mestna občina Novo mesto je izdala poroštva v skupni višini 293 tisoč EUR, kar znese 7,9 % vseh izdanih poroštev v letu 2019. Mestna občina Maribor je v primerjavi z letom 2018 znižala stanje izdanih poroštev za 143 tisoč EUR, prav tako sta svojo obveznost iz naslova jamstev znižali 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 2019 je MF soglasja k zadolžitvi izdajalo na podlagi Pravilnika o zadolževanju občin.

V letu 2019 je MF prejelo 107 vlog za soglasje k zadolžitvi. MF je izdalo občinam:

- 103 soglasij k zadolžitvam (od tega 95 soglasij za investicije ter 8 soglasij za upravljanje z dolgom občinskega proračuna).

Dve občini sta od vloge za soglasje k zadolžitvi odstopili, dvema občinama je bilo soglasje k zadolžitvi zavrnjeno. Skupni obseg novih zadolžitev na podlagi izdanih soglasij v letu 2019 je znašal 106,9 mio EUR. Ta obseg je v letu 2018 znašal 95,6 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). Zakonska meja je 8 % teh prihodkov. Soglasje

k zadolžitvi za investicije, za finančni najem in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna je bilo izdano 72 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 28 občinah med 4 % in 6 %, v 15 občinah med 6 % in 7 %, v 16 občinah pa med 7 % in 8 % njihovih realiziranih prihodkov, medtem ko so bila odplačila obveznosti v 7 občinah nad 8 % realiziranih prihodkov. Z več kot 7,8 % odplačanih obveznosti se je 6 občin približalo zakonsko dopustni meji zadolžitve, 7 občin pa je bilo 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 jim ga dovoljuje ZFO-1, so bile: Dolenjske Toplice, Log-Dragomelj, Muta, Ptuj, Radlje ob Dravi, Velika Polana in Žužemberk.

3.2.3 Namen zadolževanja

Od ene občine je MF lahko prejelo več vlog ne glede na vrsto zadolžitve (prejeto je bilo 107 vlog občin k soglasju za zadolžitve). V letu 2019 je 61 občin pridobilo soglasje k zadolžitvi za izvrševanje proračuna za financiranje investicij, 2 občini za sofinanciranje investicij iz proračuna EU, 7 občin za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, 4 občine za spremembo likvidnostnega kredita v dolgoročni kredit, 2 občini za soglasje k sklenitvi finančnega najema in 7 občin, ki so izkoristile možnost dodatnega zadolževanja po določbah ZFO-1C za investicije, sofinancirane iz proračuna EU, za dodatni dve odstotni točki nad največjim dopustnim obsegom zadolžitve. Število občin, ki je sodelovalo pri pridobivanju soglasij je bilo 77, 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 neproračunskih virov⁶.

Dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je v letu 2019 v primerjavi s predhodnim letom zvišal od 138,4 mio EUR na 170,4 mio EUR (za 23,1 %, Tabela 6).

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.

Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin znaša 18 % 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 poročtili občin, konec leta 2019 znaša 3,7 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.

4. ZAKLJUČEK

Podatki občin kažejo, da stanje zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2019 znaša 923,7 mio EUR. Obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je v letu 2019 v primerjavi z letom 2018 povečal za 70,8 mio EUR. V letu 2019 je tako skupna zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca znašala 449 EUR (v letu 2018 414 EUR). Delež skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin se je povečal na 1,91 % BDP (v letu 2018 1,86 % BDP)⁷.

Niti dolga občin niti dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin konec leta 2019 ni izkazovalo 13 občin, v letu pred tem je bilo takšnih občin tudi 13. Občine so svoj dolg

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.

izkazovale v višini 82 % skupne zadolženosti, pravne osebe na lokalni ravni pa 18 % skupne zadolženosti.

Iz podatkov je razvidno, da konec leta 2019 ni izkazovalo:

- stanja občinskega dolga 17 občin (nespremenjeno z letom 2018) in
- stanja dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin 110 občin (v letu 2018 121 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 2019 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 2019 so se pri nekaterih občinah ugotovile kršitve veljavnih predpisov s področja zadolževanja občin.

Občina Vuzenica je dodelila posojilo javnemu podjetju, kar je v neskladju z veljavnimi javnofinančnimi predpisi.

Med nove kršitelje sta se pojavili tudi občini Postojna in Pivka ter 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.

Občina Šentrupert že od leta 2017 MF ni poročala o že sklenjenih poslih zadolžitve in njenih letnih obveznostih in se tako 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 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 Cerkevjak je najela finančni najem brez soglasja MF. Kršitev je bila ugotovljena pri kontroli premoženjske bilance.

Poleg navedenih kršitev je bilo tudi v letu 2019 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 2019 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. Občina Šalovci s prestrukturiranjem odhodkov občinskih proračunov razmere postopoma sanira.

Občina Dol pri Ljubljani je sklenila finančni najem leta 2009 za gradbene objekte v višini 6.413.298 EUR. 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. Občina naj bi v letu 2019 pristopila k dejanskemu prestrukturiranju dolga.

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 2019 ponovno potrdilo, da gre za manjše število občin.

Ugotavljamo, da obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2019 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.