



Številka: 4121-3/2023/3

Ljubljana, 21.9.2023

EVA

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2022 – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

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, 55/17 in 163/22) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... pod točko .. 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 2022 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2022 in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka

Priloga:

- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2022 s tabelarnimi prilogi

Prejmejo:

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

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

/

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

mag. Mojca Pirnat, generalna direktorica

mag. Rajko Puš, vodja Sektorja za sistem financiranja lokalnih skupnosti

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

/

4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

Klemen Boštjančič, minister

mag. Saša Jazbec, državna sekretarka

Nikolina Prah, državna sekretarka
 Gordana Pipan, državna sekretarka
 mag. Mojca Pirnat, generalna direktorica
 mag. Rajko Puš, vodja Sektorja za sistem financiranja lokalnih skupnosti

5. Kratek povzetek gradiva:

V skladu z določili tretjega odstavka 85. člena Zakona 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, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23) in Pravilnika o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. 3/13) so občine o svojem zadolževanju in zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja, katerih ustanoviteljice so ali v katerih imajo prevladujoč vpliv, dolžne poročati Ministrstvu za finance (v nadaljnjem besedilu: MF). Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2022 je pripravljeno na podlagi podatkov, ki so jih občine posredovale v aplikaciji e-Dolg–občine, usklajenimi s premoženjskimi bilancami občin za leto 2022.

Skupna zadolženost (občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin) se je v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 povečala za 113,1 mio EUR in je konec leta 2022 znašala 1.159,8 mio EUR oziroma 1,97 % BDP (od tega je znašalo stanje dolga občin: 885,7 mio EUR in stanje dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin: 274,1 mio EUR). V strukturi skupne zadolžitve so 76 % predstavljali dolgovi občin in 24 % dolgovi pravnih oseb v občinah. Povprečni skupni dolg na prebivalca v letu 2022 je znašal 567 EUR, od tega je znašal dolg občin na prebivalca 433 EUR in dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine 134 EUR na prebivalca.

V letu 2022 je MF občinam izdalo 91 soglasij k zadolžitvi. Skupni obseg novih zadolžitvev na podlagi izdanih soglasij je znašal 206,5 mio EUR. Povprečna zadolženost v letu 2022 obravnavanih občin je bila 6,1 % njihovih v predhodnem letu realiziranih prihodkov. Občine so se zadolževale predvsem za investicije, predvidene v občinskih proračunih za leto 2022, 3 občine so upravljale z dolgom občinskega proračuna.

MF ugotavlja, da obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 na globalni ravni 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.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

Sredstva so zagotovljena v okviru finančnih načrtov PU-jev in v splošni proračunski rezervaciji.

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3

Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				

II. Finančne posledice za državni proračun

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ		

OBRAZLOŽITEV:

Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu

V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):

prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov,
odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov,
obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov.

Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

/

Kratka obrazložitev

/

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:
pristojnosti občin,
delovanje občin,
financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

Skupnosti občin Slovenije SOS: DA/NE

Združenju občin Slovenije ZOS: DA/NE

Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA/NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

v celoti,

večinoma,

delno,

niso bili upoštevani.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

NE

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

nevladne organizacije,

predstavniki zainteresirane javnosti,

predstavniki strokovne javnosti.

.

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

v celoti,

večinoma,

delno,

niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo dano

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

NE

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

NE

Klemen Boštjančič
minister

PREDLOG

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, 55/17 in 163/22) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... pod točko .. sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije se je seznaniła s Poročilom o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2022 in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka

Priloga:

- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2022 s tabelarnimi prilogami

Prejmejo:

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

OBRAZLOŽITEV

V skladu z določili tretjega odstavka 85. člena 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, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-1O in 76/23) in Pravilnika o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. 3/13), so občine o svojem zadolževanju in zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja, katerih ustanoviteljice so ali v katerih imajo prevladujoč vpliv, dolžne poročati Ministrstvu za finance (v nadaljnjem besedilu: MF). Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2022 je pripravljeno na podlagi podatkov, ki so jih občine posredovale v aplikaciji e-Dolg-občine, usklajenimi s premoženjskimi bilancami občin.

Skupna zadolženost (občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin) se je v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 povečala za 113,1 milijona evrov in je konec leta 2022 znašala 1.159,8 mio EUR oziroma 1,97% BDP (od tega je znašalo stanje dolga občin: 885,7 mio EUR in stanje dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin: 274,1 mio EUR). V strukturi skupne zadolžitve so 76 % predstavljali dolgovi občin in 24 % dolgovi pravnih oseb v občinah. Povprečni skupni dolg na prebivalca v letu 2022 je znašal 567 EUR, od tega je znašal dolg občin na prebivalca 433 EUR in dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine 134 EUR na prebivalca.

V letu 2022 je MF občinam izdalo 91 soglasij k zadolžitvi. Skupni obseg novih zadolžitvev na podlagi izdanih soglasij je znašal 206,5 mio EUR. Povprečna zadolženost v letu 2022 obravnavanih občin je bila 6,1 % njihovih v predhodnem letu realiziranih prihodkov. Občine so se zadolževale predvsem za investicije, predvidene v občinskih proračunih za leto 2022, 3 občine so upravljale z dolgom občinskega proračuna.

V letu 2022 so se **pri nekaterih občinah** ugotovile **kršitve veljavnih predpisov s področja zadolževanja občin**:

- občina ima neporavnane dolgove iz preteklih let,
- ne poroča o vseh sklenjenih poslih in
- sodne poravnave plačila v več obrokih.

Veliko nepravilnosti je bilo ugotovljenih tudi pri pravnih osebah javnega sektorja na ravni občin zaradi podaljševanja plačilnih rokov oziroma odlogov plačil za že opravljene nabave blaga.

Javni zavod Bonifika, katerega ustanoviteljica je Mestna občina Koper, ima dogovor iz leta 2021 o izvedbi sodne poravnave z oglaševanjem do delniške družbe. Iz posredovane dokumentacije je bilo ugotovljeno, da gre za dolgoročno zadolžitev, katere obveznost bremeni javni zavod v prihodnjih letih in ima naravo blagovnega kredita.

Gasilska brigada Koper ima sklenjene finančne najeme, katere pa ne odplačuje sama (iz neproračunskih virov), ampak plačilo obveznosti finančnih najemov preloži na občine, ki so soustanoviteljice te pravne osebe. Občine soustanoviteljice vsako leto na podlagi letnih pogodb zagotavljajo sredstva za odplačilo obveznosti iz pogodb o finančnem najemu, kar pomeni, da gre dejansko za zadolžitev občine, ne da bi občina pridobila soglasja Ministrstva za finance. Navedeno ravnanje občin je v neskladju z veljavno zakonodajo. Posledično morajo občine MF prek aplikacije e-Dolg-občine o teh pravnih poslih, ki po vsebini pomenijo zadolžitev občine, tako tudi poročati. Gre za obliko prevzemanja dolga, ki pa ni dopustno. Dve izmed občin sta celoten dolg iz naslova v letu 2022 poplačali, dve izmed občin pa sta obveznosti izkazali kot svoje.

Javni zavod OŠ Antona Žnidaršič, katerega ustanoviteljica je Občina Ilirska Bistrica, je kupil GSM aparate na več obrokov, kar pomeni kršenje plačilnih rokov pri plačilu že opravljenih storitev in blaga.

Javni zavod Ljubljanski Grad o najemu finančnega leasinga ni poročal Mestni občini Ljubljana, katerega je ustanoviteljica.

Občini Mirna in Sevnica sta v premoženjski bilanci 2022 izkazovali dolgoročno zadolžitev, katere obveznosti se bodo poravnale postopno v več prihodnjih letih (bremenitev proračuna v prihodnjih letih). To pomeni, da imata občini obveznost, ki je nastala v zvezi z odločitvijo v sodnem postopku, pri tem pa ta obveznost ne bo poravnana v roku, ki ga za plačilo vseh obveznosti za posredne uporabnike proračuna določa 32. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (Uradni list RS, št. 150/22). Posledično ima takšna obveznost naravo blagovnega kredita, o njem pa je potrebno poročati skladno z veljavno zakonodajo. Občini sta poročanje uredili v letu 2023.

Javni zavod OŠ Žirovnica, katerega ustanoviteljica je Občina Žirovnica, je kupil GSM aparate na več obrokov, kar pomeni kršenje plačilnih rokov pri plačilu že opravljenih storitev in blaga.

Javni zavod OŠ Kozara, katerega ustanoviteljica je Mestna občina Nova Gorica, je kupil terminalske opreme na obroke, kar pomeni kršenje plačilnih rokov pri plačilu že opravljenih storitev in blaga.

Javni zavoda za šport Nova Gorica, katerega ustanoviteljica je Mestna občina Nova Gorica, je kupil GSM aparate na obroke, kar pomeni kršenje plačilnih rokov in plačilo že opravljenih storitev in blaga.

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 usmerja. Vendar se je v letu 2022 ponovno potrdilo, da gre za manjše število občin.

Poleg navedenih kršitev je bilo v letu 2022 veliko nepravilnosti ugotovljenih tudi pri pravnih osebah javnega sektorja na ravni občine zaradi podaljševanja plačilnih rokov oziroma odlogov plačil za že opravljene nabave blaga in nepravočasnega oz. ne poročanja o svoji zadolženosti občini ustanoviteljici. Primeri so navedeni zgoraj.

Ugotavljamo, da obseg skupne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2022 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.