



REPUBLIKA SLOVENIJA

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 41200-1/2009/9
Ljubljana, 29.07.2010

Vlada Republike Slovenije je na 93. redni seji dne 29.07.2010 pod točko III.-34 obravnavala Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2009 in sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije se je seznanila s Poročilom o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2009 in ga pošlje Državnemu zboru.

mag. Helena KAMNAR
GENERALNA SEKRETARKA

PREJMEJO:

- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

POROČILO O STANJU ZADOLŽENOSTI OBČIN IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE NA DAN 31. 12. 2009

Zadolževanje in poročanje o zadolževanju občin urejajo Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02-ZJU, 110/02-ZDT-B, 127/06-ZJZP, 14/07-ZSPDPO, 109/08 in 49/09; v nadaljevanju: ZJF), Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07 - odločba US in 57/08; v nadaljevanju: ZFO-1A), Pravilnik o postopkih zadolževanja občin (Uradni list RS, št. 108/08 in 49/10, 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. 3/08, v nadaljevanju: Pravilnik o poročanju).

ZJF v četrtem odstavku 88. člena zavezuje občine, da morajo poročati Ministrstvu za finance (v nadaljevanju: MF) o zadolževanju oseb javnega sektorja in izdajanju poroštev. Kako in na kakšen način se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, pravne osebe (v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje) ureja prvi in drugi odstavek 88. člena ZJF, ki pravi, da se tak ukrep lahko nadaljuje le pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Skupna višina zadolžitve in izdanih poroštev se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun za tekoče proračunsko leto. To pomeni, da mora vsaka občina ob sprejemu proračuna to ustrezno urediti v svojem odloku.

Na podlagi Pravilnika o poročanju so zavezanci za poročanje o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v skladu s 85. členom ZJF občine, v skladu z 88. členom ZJF pa posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi na ravni občine, javna podjetja na ravni občine in pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje. Pri tem je v Pravilniku o poročanju upoštevana določba četrtega odstavka 88. člena ZJF, ki določa, da morajo o zadolževanju javnega sektorja na ravni občine in izdajanju poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ministrstvo, pristojno za finance, obveščati občine na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. MF tako zbira podatke o zadolženosti vseh občin ter podatke o zadolženosti pravnih oseb iz 88. člena ZJF kot jih pošljejo občine, in sicer vsaka občina za svoje pravne osebe. Zbrani podatki se uporabljajo pri preverjanju stanja zadolžitve občine v postopkih izdajanja soglasij k zadolževanju občin in za poročila o javnem dolgu. Poslani podatki s strani občin na dan 31.12.2009 vključujejo zneske iz naslova stanja glavnice najetih kratkoročnih in dolgoročnih kreditov in finančnih najemov.

Podatke, ki jih posredujejo občine MF na podlagi Pravilnika o poročanju in ki izkazujejo stanje zadolženosti ob koncu preteklega leta MF primerja s podatki, ki so zajeti v premoženjskih bilancah občin, ki jih le-te prav tako pošljejo ministrstvu. Primerjava podatkov, zbranih na podlagi Pravilnika o poročanju in podatkov iz premoženjskih bilanc je bila prvič opravljena v letu 2006, kar se je izkazalo za zelo pozitivno, saj so bile ugotovljene precejšnje razlike pri prikazovanju teh podatkov. Vsem občinam pri katerih so bile ugotovljene napake je vsako leto poslano pisno opozorilo s prošnjo, da jih odpravijo.

MF je na podlagi prejetih podatkov o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine povzelo te podatke v Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2009. Zbrani podatki o skupni zadolženosti na ravni občin so prikazani v priloženi Tabeli 1. Iz tabele je razvidno, da je še vedno 41 občin takšnih, ki nimajo nikakršne obveznosti iz naslova zadolžitve, kar predstavlja 19,5 odstotni delež, 169 občin pa ima vsaj eno obveznost iz tega naslova.

Če primerjamo stanje zadolženosti pravnih oseb na lokalni ravni je razvidno, da v 127 občinah nobena od pravnih oseb ne izkazuje zadolženosti iz naslova javnega dolga, kar pomeni, da je 60,5 odstotni delež nezadolženosti pravnih oseb. Iz tabele je tudi razvidno, da v 83 občinah pravne osebe o svojem stanju dolga redno četrtletno poročajo svoji matični občini. Podatki, ki jih občina ministrstvu

posreduje na podlagi Pravidnika o poročanju, ne izkazujejo dejanske višine obveznosti, ki jih morajo občine in pravne osebe na ravni občine poravnati v tekočem proračunskem letu, saj le-ti ne izkazujejo obresti, ampak samo odplačilo glavnice, torej stanje glavnice ob koncu leta. Na podlagi poslanih podatkov po Pravidniku o poročanju tako MF ne more trditi, da je posamezna občina prezadolžena. To MF lahko ugotovi samo na podlagi podatkov, ko občina predloži zahtevo za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja.

Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine urejajo 88. člen ZJF in 10. g člen ZFO-1A. Občina se za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma za investicije, predvidene v občinskem proračunu ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna. V okviru zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna se občina lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije, in sicer do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev.

V obdobju začasnega financiranja zadolžitev občinskega proračuna ne sme preseči višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice dolga občinskega proračuna, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu.

Občina se lahko zadolži tudi likvidnostno, vendar največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Pri tem je pomembno, da je potrebno sredstva kratkoročne zadolžitve vrniti do 31.12. tekočega leta. Praksa preteklih let je pokazala, da posamezne občine sredstev iz naslova kratkoročnih zadolžitev niso mogle povrniti v tekočem letu, hkrati pa tudi niso zaprosile MF za izdajo soglasja k zadolžitvi, kar jim posledično povzročilo dodatne težave pri financiranju v naslednjih proračunskih letih. Določene občine so rešitev tega problema našle po zadnjih spremembah ZFO-1A in to v obliki zadolževanja, ki omogoča upravljanje z dolgom občinskega proračuna.

Občina mora pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance, pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu. Na podlagi predvidene zadolžitve v proračunu občine, MF izda občini soglasje k zadolžitvi v skladu s Pravidnikom o zadolževanju, pri čemer se upošteva največji obseg možnega zadolževanja občine na podlagi 10.b člena ZFO-1A.

V največji obseg možnega zadolževanja občine se na podlagi 10.b člena ZFO-1A všteva:

- zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna (za vse investicije predvidene v občinskem proračunu),
- učinki upravljanja z dolgom občinskega proračuna,
- dana poročta proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina in
- finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna.

V tekočem proračunskem letu se občina lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 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 ter prihodke režijskih obratov. Pri izračunu se vštevajo tako anuitete obstoječe zadolžitve kot tudi predvidena anuiteta novega zadolževanja. Skupni obseg anuitet obstoječe in predvidene zadolžitve pa ne sme presežati največjega obsega možnega zadolževanja izračunanega iz 10.b člena ZFO-1A. Za izračun dovoljenega obsega zadolževanja se potrebujejo tako podatki o stanju zadolženosti kot tudi podatki o odplačilih glavnice in plačanih obrestih. Občine morajo zato k zahtevi za izdajo soglasja k zadolžitvi priložiti tudi izjavo o finančni zadolženosti, dajanju poroštev in soglasij k finančnemu zadolževanju oziroma prevzemanju obveznosti iz naslova finančnih najemov in blagovnih kreditov ter k izjavi priložiti tudi amortizacijske načrte oziroma načrte odplačil dolga.

Postopek za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja se prične z zahtevo za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja, ki jo občina v tekočem proračunskem letu predloži MF. Sam postopek

je dejanska kontrola ali občina v letu v katerem se želi zadolžiti dejansko ne presega zakonsko dovoljene meje zadolžitve. Pogoje za izpeljavo postopka podrobneje ureja Pravilnik o zadolževanju. MF po pregledu zahteve za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja ugotovi:

- če je občina zahtevo za pridobitev soglasja k začetku postopka zadolževanja predložila v roku iz sedmega odstavka 3. člena Pravilnika o zadolževanju,
- ali občina pravočasno pošilja podatke o stanju svoje zadolžitve v skladu s Pravilnikom o poročanju,
- ali je občina v skladu z ZJF predložila sprejeti proračun občine za tekoče proračunsko leto in predlog zaključnega računa proračuna občine za preteklo proračunsko leto,
- ali je sprejeti proračun občine za tekoče proračunsko leto uravnotežen med prejemki in izdatki,
- če je bila zahteva za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja priložena vsa dokumentacija, določena v četrtem odstavku 3. člena Pravilnika o zadolževanju,
- ali je občina v odloku, s katerim je sprejela občinski proračun za tekoče proračunsko leto, določila obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna za investicije, predvidene v občinskem proračunu,
- ali predvidena višina zadolžitve, ki izhaja iz zahteve ne presega višine zadolžitve določene v odloku, s katerim je občina sprejela občinski proračun za tekoče proračunsko leto in
- ali občina ne presega največjega obsega možnega zadolževanja občine.

MF lahko ugotavlja dejansko zadolženost občin le za tiste občine, ki pošljejo na ministrstvo zahtevo za izdajo soglasja za začetek zadolževanja. Ali ima lokalna skupnost kako dejansko prikrito zadolženost MF iz dokumentacije, ki jo pošiljajo občine ne more ugotoviti, niti nima zakonskih pooblastil za opravljanje dejanskih kontrol. Ustrezen nadzor in kontrolo zadolženosti lahko opravi na nivoju občine nadzorni odbor, ki je tudi je najvišji nadzorni organ javnih financ v občini. Z državne ravni pa ima pristojnost nadziranja javnih financ na lokalni ravni Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS), ki lahko opravi ustrezno kontrolo zadolženosti občine tudi skozi računovodske evidence. Ugotovitve RS so razvidne iz revizijskega poročila, ki ga je to podalo revidiranim občinam v letu 2008.

Arhivska dokumentacija kaže, da je v letu 2008 MF izdalo 71 občinam soglasje k začetku postopku zadolževanja, kar pomeni, da je MF s tem hkrati tudi preverilo, da 34 odstotkov občin v proračunskem letu 2008 z novo zadolžitvijo ni preseglo največjega obsega možnega zadolževanja občine izračunanega skladno z 10. b členom ZFO-1A. Postopek zadolževanja je nadaljevalo 66 občin, soglasje k zadolžitvi je prejelo 65 občin (ena občina je odstopila od nadaljnjega postopka), nova zadolžitve pa je bila realizirana v skupni višini 112.300.342 EUR.

V proračunskem letu 2009 je MF prejelo 108 (51,4 odstotkov od vseh občin) zahtev za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja, od teh je bilo izdano soglasje k zadolžitvi 105 občinam (50 odstotkov od vseh občin) v skupni višini 188.924.720 EUR.

V preteklih letih je bila velikokrat izpostavljena prezadolženost posameznih občin. Iz podatkov, ki so bili poslani MF to ni bilo vedno razvidno, dokler ni sistemski zakon jasno opredelil kaj se upošteva v dovoljeni obseg zadolževanja. Takrat se je lahko ugotovilo, da so se posamezne občine ob že izdanem soglasju ministrstva kasneje zadolžile pri posameznih bankah z najemom kratkoročnih kreditov nad zakonsko dovoljenim obsegom, sklenile pogodbe o finančnem najemu ali blagovnem kreditu in drugimi oblikami pogodbenih razmerij, ki so pomenile dejansko zadolžitve in katerih posledica je bila plačilo obveznosti iz občinskega proračuna, vendar obveznosti, ki so zapadle v poplačilo v posameznem proračunskem letu niso bile sposobne poplačati. Težave so se pojavile tudi v občinah, ki še po več letih od zaključka investicije niso uspele poravnati račune do posameznega izvajalca za opravljeno delo. Dodatne težave v občinah so nastale, ko so banke na podlagi izdanih poroštev posameznih občin po pravnomočnih sodbah sodišč občinam začele rubiti finančna sredstva in je prišlo do blokade njihovih računov pri Upravi za javna plačila (občine: Gornji Grad, Gornji Petrovci in Štore).

Občine s takimi težavami so zaprosile za pomoč MF, ki je nudilo pomoč z ustreznimi nasveti in napotki, skladno z veljavno sistemsko zakonodajo. Pri tem je MF župane opozorilo, da je potrebno v občini pripraviti ustrezen sanacijski program (v proračunu je potrebno zmanjšati obseg predvidenih

sredstev za investicije in opredeliti višino poplačil za tekoče leto ter pripraviti možne rešitve za poplačila zapadlih obveznosti v prihodnjih letih), ki ga mora sprejeti občinski svet, medtem pa so se pripravile ustrezne spremembe sistemske zakonodaje, ki naj bi omogočile lažje upravljanje z obstoječimi dolgi.

Uvodoma je bilo izpostavljeno, da zadnje sprejete spremembe ZFO-1A občinam (določbe 10. c člena) omogočajo nadomestitev neugodnih posojil z ugodnejšimi. To zadolževanje občin v obliki upravljanja z dolgom občinskega proračuna mora biti opredeljeno v odloku proračuna občine. Takšna oblika zadolževanja je posameznim občinam omogočila zmanjšanje stroškov občinskega dolga in s tem tudi izboljšanje strukture odplačevanja dolga. V proračunskem letu 2009 se je zaradi sanacije zatečenega stanja ob upoštevanju zakonskih možnosti za sanacijo obstoječe zadolžitve uspešno razrešilo stanje v občinah: Gornji Grad, Podlehnik in Žetale.

Problem prezadolženosti v letu 2009 še nista razrešili Občina Gornji Petrovci in Občina Štore, ki sta imeli ob koncu leta še blokiran račun. Občini sicer skladno z usmeritvami MF pripravljata sanacijski program, vendar razpoložljivi podatki občin kažejo, da zapadle obveznosti kljub maksimalno dolgi ročnosti odplačila kredita še vedno presegajo po 10. b členu ZFO-1A izračunan obseg (8%) sredstev, ki jih občina lahko namenja za poplačilo posojila v posameznem proračunskem letu. Pri ostalih občinah poslani podatki kažejo, da obseg zadolževanja ni kritičen, vendar se število občin, ki se s svojimi letnimi anuitetami za poplačilo dolgov bližajo zakonsko dovoljeni višini iz leta v leto povečuje, hkrati pa manjša število občin, ki niso še nič zadolžene.

Na MF potekajo aktivnosti za pripravo spletne aplikacije za spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin. Po uvedbi te aplikacije bo MF lahko za vsako občino posebej izračunalo največji obseg možnega zadolževanja in spremljalo letno obveznost iz naslova zadolžitve ter tako imelo na voljo podatke o preseganju oziroma nepreseganju letne obveznosti iz naslova zadolžitve glede na največji obseg možnega zadolževanja občine.

Občina Dobrovnik je naknadno ugotovila, da je pri pošiljanju podatkov o svoji zadolženosti za leto 2009 naredila napako, ker naj bi bil dejanski obseg zadolžitve nižji od uradno sporočenega. Iz dokumentacije, ki jo je posredovala dne 20.9.2010 je tako razvidno da je podatek o zadolženosti na dan 31.12.2009 znatno nižji od prvotno sporočenega.

Ministrstvo za finance je tako pripravilo ustrezen popravek tabele in ga poslalo Vladi RS. Ta je skladno z določbami Poslovnika o delu vlade popravljeno Tabela 1: Podatki o stanju in spremembah zadolžitve občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin (na dan 31.12.2009) poslala v Državni zbor RS z dopisom št. 41200-1/2009/12, z dne 7.10. 2010. To tabelo pa tudi Ministrstvo za finance objavlja na svojih spletnih straneh.