



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: 41200-1/2011/3

Datum: 7. 7. 2011

Vlada Republike Slovenije je na 143. redni seji dne 7. 7. 2011 pod točko III.-33 obravnavala Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010 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 občin na dan 31. 12. 2010 in ga pošlje Državnemu zboru.

Mag. Helena KAMNAR
GENERALNA SEKRETARKA

PREJMEJO:

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



POROČILO O STANJU ZADOLŽENOSTI OBČIN IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN na dan 31.12.2010

Zadolževanje in poročanje o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni 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, 49/09; 38/10-ZUKN in 107/10; 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 85.členu določa, da:

- se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa ZFO-1A;
- o zadolževanju in odplačilih glavnice mora poročati ministrstvu, pristojnemu za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance;
- se občina lahko likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna;
- se v obdobju začasnega financiranja občina lahko zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice občinskega dolga v tekočem proračunskem letu.

88.člen istega zakona ureja zadolževanje in izdajanje poroštav javnega sektorja na ravni občin. V njem je določeno, da:

- se posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva samo, če je to dovoljeno z zakonom in pod pogoji, ki jih določijo občinski svet;
- se pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva pod pogoji, ki jih določijo občinski svet;
- se skupna višina zadolžitve in izdanih poroštav določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun;
- morajo občine o zadolževanju oseb javnega sektorja in izdajanju poroštav po tem členu obveščati ministrstvo, pristojno za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance.

ZFO-1A vsebuje natančnejša določila v zvezi z zadolževanjem občin. Njegov 10.a člen med drugim določa, da se občina za izvrševanje proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Obseg zadolževanja mora biti določen v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina se po ZFO-1A lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije, a največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Tovrstna zadolžitve se ne všteta niti v limit likvidnostnega zadolževanja (5.točka 10.a člena) niti v največji obseg možnega zadolževanja (1.točka 10.b člena).

V največji možni obseg zadolževanja občine se všteta zadolževanje za izvrševanje proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom, 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.

Občina mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Soglasje se v skladu z 2.točko 10.b člena izda, če odplačilo obveznosti občine 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 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred zadolževanjem, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

Pravno podlago za zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine predstavljajo 88.člen ZJF ter 10.e in 10.g člen ZFO-1A. Tako občina lahko izdaja poročstva za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je. Sredstva za servisiranje dolga morajo biti zagotovljena iz neproračunskih virov, obseg in pogoje poročstva pa mora določiti odlok, s katerim se sprejme občinski proračun. Izdana poročstva občine se všttevajo v največji obseg možnega zadolževanja občine.

Na podlagi ZJF in Pravilnika o poročanju so občine dolžne ministrstvu, pristojnemu za finance, poročati o zadolževanju. Občine so zavezanci za poročanje o zadolževanju občin in o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin. Ministrstvo za finance tako zbira podatke, ki jih pošljejo občine, vsaka občina zase in za svoje pravne osebe. Zbrani podatki se uporabljajo pri preverjanju stanja zadolženosti občin v postopkih izdajanja soglasij k zadolževanju in za poročanje o javnem dolgu.

Na podlagi podatkov, ki so jih poslale občine na osnovi Pravilnika o poročanju, je Ministrstvo za finance pripravilo Tabelo 1. V njej so zbrani podatki o zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31.12.2010 in 31.12.2009. Tabela je prikaz podatkov po posameznih občinah in na ravni vseh občin skupaj.

Iz tabele je razvidno, da se je zadolženost občin v letu 2010, v primerjavi s predhodnim letom, povečala za dobro petino (21,9 %). Leta 2009 je zadolženost občin, brez zadolženosti pravnih oseb na lokalni ravni, znašala 456 milijonov EUR, ob koncu lanskega leta 556 milijonov EUR. Povečali so se sicer tudi prihodki občin (glej Tabela 4), a njihov porast je bil trikrat manjši. Prihodki občin so leta 2009 znašali 2.036.559.458 EUR, leta 2010 so se povečali za 7,3 % in dosegli 2.186.079.764 EUR.

Primerjava dolga lokalnih skupnosti z bruto družbenim proizvodom pokaže, da je leta 2009 zadolženost občin predstavljala 1,3 %, leta 2010 pa že 1,5 % bruto družbenega proizvoda.

V preteklem letu se ni povečal samo obseg zadolženosti občin, povečalo se je tudi število občin, ki so bile zadolžene. V letu 2009 40 slovenskih občin ni imelo nobene obveznosti iz naslova lastne zadolžitve. V letu 2010 je bilo takšnih še samo 31 občin. Za petino manj.

Iz podatkov je mogoče razbrati, da se je v tem obdobju povečal tudi obseg dolga pravnih oseb javnega sektorja na lokalnem nivoju. Ob koncu leta 2009 je znašal 159 milijonov EUR, leto kasneje skoraj 178 milijonov EUR. Primerjava tako kaže, da je bila porast 10 %. Je pa celoten dolg pravnih oseb še vedno opazno manjši od dolga samih občin, ki so kot ustanoviteljice teh pravnih oseb, v določenem delu porok za odplačilo prevzetih obveznosti. Iz evidence Ministrstva za finance izhaja, da obseg poroštev občin na dan 31.12.2010 znaša 9.591.890

EUR. Poroštva predstavljajo potencialno obveznost občin, zato se v skladu z ZFO vštrevajo v največji možni obseg njihovega zadolževanja.

Stanje zadolženosti ali celotna zadolženost občin obsega stanje kratkoročnih, dolgoročnih in blagovnih kreditov ter finančnih najemov. Največji del, kar 94 %, predstavljajo dolgoročni krediti. Njihova vrednost je bila ob koncu lanskega leta 522.813.395 EUR. Delež dolgoročnih kreditov znotraj celotne zadolženosti občin se, v primerjavi z letom prej, ni bistveno spremenil. Leta 2009 so dolgoročni krediti predstavljali 91 % celotne zadolženosti.

Najmanjši del zadolženosti odpade na blagovne kredite. Iz poslanih podatkov je razvidno, da je ob koncu lanskega leta le ena občina imela blagovni kredit.

Zaradi premagovanja likvidnostnih težav občine lahko med letom najamejo tudi kratkoročno posojilo, ki pa ga morajo vrniti do konca proračunskega leta. Podatki o najemu kratkoročnih posojil, ki so jih poslale občine kažejo, da je ob koncu lanskega leta 9 občin imelo najete kredite v skupni višini 3,5 mio EUR, kar predstavlja 0,6 % celotne zadolžitve občin. Razen občine Solčava, ki je za založitev sredstev, ki jih bo dobila povrnjena za investicijo, ki se sofinancira iz sredstev EU pridobila soglasje Ministrstva za finance, ostale občine soglasja za to zadolžitev niso pridobile. To pomeni, da so ostale občine v prekršku, ker jim kratkoročnega kredita ni uspelo povrniti do 31.12. tekočega leta, to je do obdobja, za katerega se lahko zadolžijo brez soglasja ministrstva.

Na osnovi posredovanih podatkov lahko sklepamo, da občine, v primerjavi z državnim proračunom, lani niso imele likvidnostnih težav. Če so že imele težave pa so med letom lahko najele kratkoročna posojila, pri katerih je črpanje in odplačilo dolga znotraj istega proračunskega leta in za njegov najem ni potrebno pridobiti soglasja Ministrstva za finance. Zaradi poplačil teh posojil do konca leta, občine o njih niti ne poročajo.

Finančni najem je oblika zadolževanja, ki se jo občine poslužujejo v manjšem številu primerov. Iz tabele je razvidno, da finančni najemi predstavljajo 5,3 % celotne zadolženosti občin in da je ob koncu lanskega leta 33 občin (16 %) imelo to obliko zadolžitve.

Ministrstvo za finance lahko preverja stanje zadolženosti posamezne občine samo takrat, ko občina zaprosi za soglasje k zadolžitvi in samo na osnovi dokumentacije, ki jo občina pošlje v tem postopku. Ministrstvo za finance namreč nima zakonskih pooblastil za opravljanje dejanskih kontrol občin. Nadzor nad zadolžitvijo lahko opravita nadzorni odbor kot najvišji organ nadzora na nivoju občin ter Računsko sodišče Republike Slovenije.

V proračunskem letu 2009 je Ministrstvo za finance prejelo 108 zahtev za izdajo soglasja za zadolževanje. Soglasje za zadolžitev v skupni vrednosti 188.924.720 EUR je bilo izdano 105 občinam. V letu 2010 je ministrstvo prejelo 103 zahtevke ter posledično izdalo 93 soglasij. Dve občini sta v nadaljevanju odstopili od namere zadolževanja, tako da je bilo v lanskem letu sklenjenih 91 pogodb za novo zadolževanje občin. Skupna vrednost nove zadolžitve znaša 132.259.485 EUR, prevzelo jo je 78 občin.

Primerjava med letoma pokaže, da se je v lanskem letu na novo zadolžilo manjše število občin, a še vedno skoraj 40 % vseh. Skupni znesek njihove zadolžitve je za 56.665.235 EUR manjši kot leto prej.

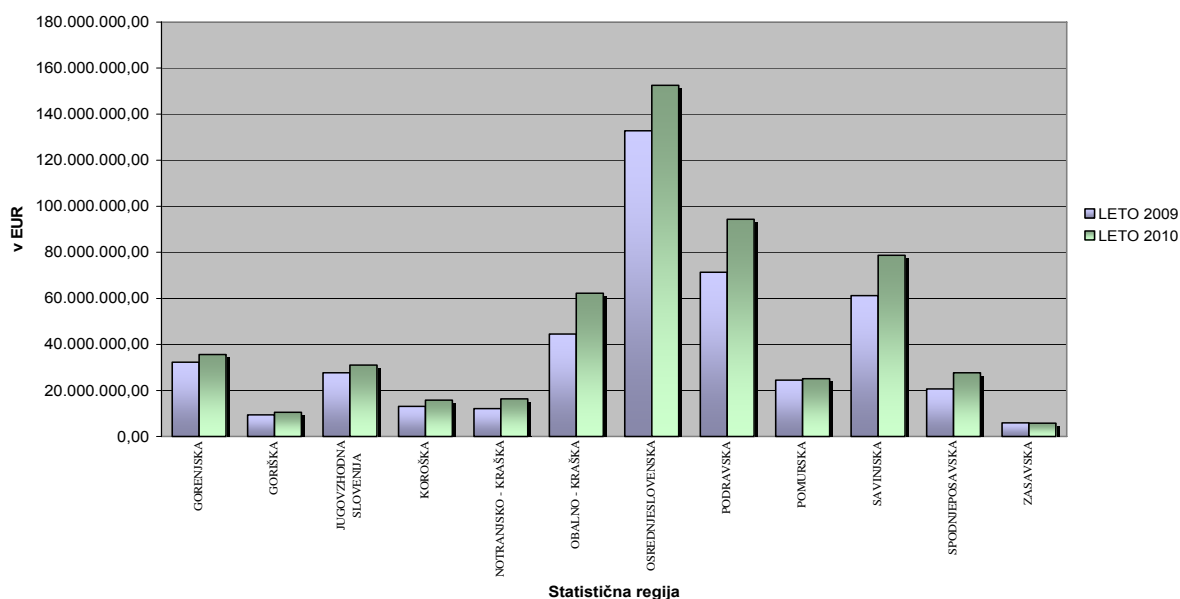
Pogled na namen zadolževanja pokaže, da velika večina sklenjenih pogodb pomeni zadolževanje za izvrševanje proračuna za investicije, kajti samo 3 pogodbe so za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije in 4 za upravljanje z dolgom.

Občina ima namreč na osnovi ZFO-1A in predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, možnost nadomestitve neugodnega posojila z ugodnejšim. Tovrstno upravljanje z dolgom mora biti predvideno v odloku občinskega proračuna in izpolnjeni morajo biti pogoji, določeni v 10.c členu zakona. Kot rečeno, v lanskem letu so se 4 občine zadolžile za 4,5 milijona EUR zato, da so manj ugoden kredit nadomestile z ugodnejšim.

Podatki, ki so jih občine lani poslale Ministrstvu za finance v postopkih pridobivanja soglasij za zadolževanje, kažejo, da obseg zadolževanja občin ni kritičen, saj povprečna zadolženost obravnavanih 73 občin znaša 5,43 % njihovih prihodkov (zakonska meja je 8 %). Zadolženost 18 občin je pod 4 %, zadolženost 28 občin med 4 in 6 %, zadolženost 13 občin med 6 in 7%, zadolženost 14 občin pa med 7 in 8 % prihodkov.

Program dela Vlade RS vključuje obiske slovenskih regij. Ob tej priložnosti ministrstva, vsako za svoje resorno področje, pripravljajo in prikazujejo podatke na nivoju regij. Prav iz navedenih razlogov smo skušali v nadaljevanju prikazati, kakšna je zadolženost občin po regijah v letu 2010, v primerjavi z letom 2009. Tako je v priloženih tabelah 2 in 3 ter spodnjih grafih stanje dolga občin in pravnih oseb javnega sektorja na lokalni ravni prikazano na nivoju statističnih regij.

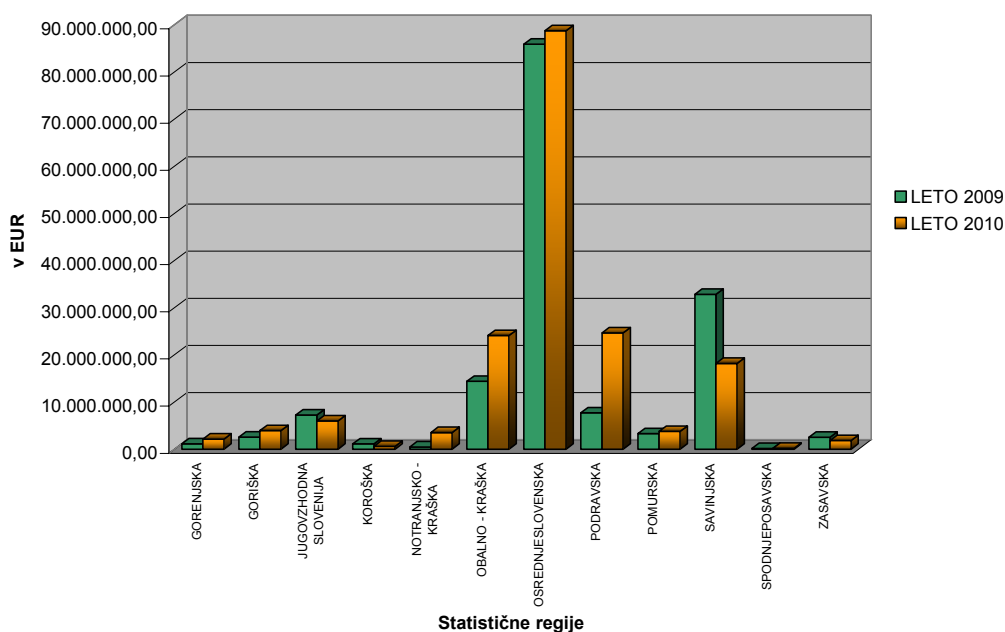
GRAF 1: Stanje dolga občin v letih 2009 in 2010



Iz prikaza je razvidno, da večina dolga občin odpade na tri statistične regije: Osrednjeslovensko, Podravske in Savinjske regije. Njihov dolg predstavlja v obeh prikazanih letih 58 % dolga vseh regij. Isto velja za povečanje zadolževanja v preteklem letu – večji delež (60 %) odpade na občine teh treh regij.

Najmanjši delež zadolženosti izkazujeta Zasavska in Goriška regija. Zadolženost tako Zasavske kot Goriške predstavlja dober procent skupne zadolženosti regij. Omeniti velja, da se v regijah z nizkim deležem zadolženost v preteklem letu praktično ni spremenila. Povečala se je v regijah, ki so že v predhodnem letu izkazovale visok delež zadolženosti.

GRAF 2: Stanje dolga pravnih oseb v letih 2009 in 2010

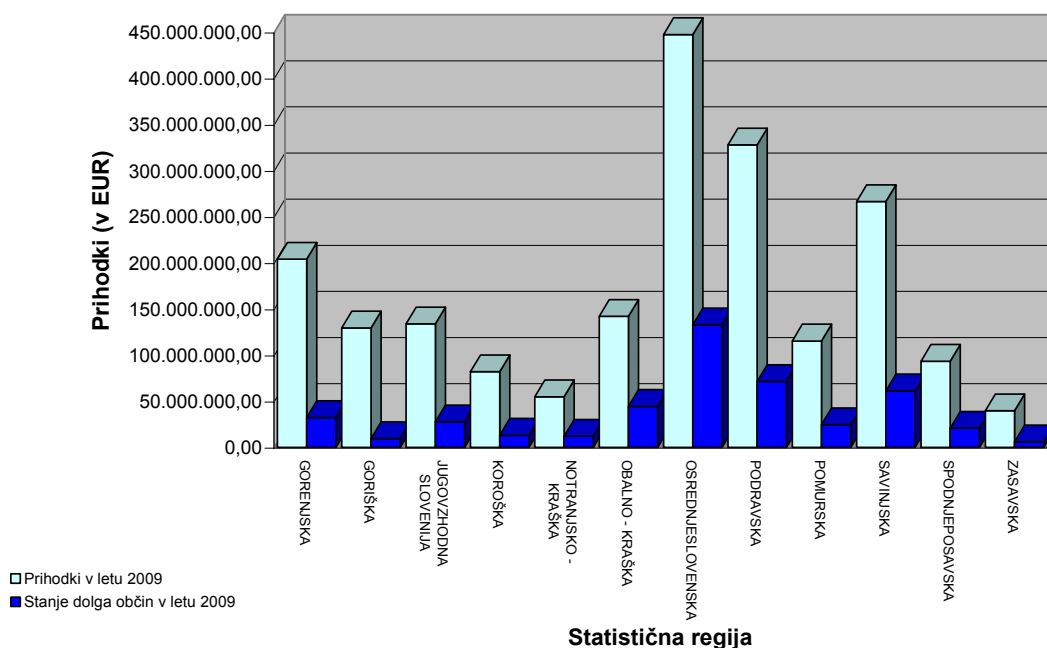


Pri pravnih osebah javnega sektorja je slika nekoliko drugačna. V obeh letih predstavlja zadolženost Osrednjeslovenske regije dobro polovico celotne zadolženosti regij. V Savinjski, Obalno-Kraški in Podravske regiji se je v lanskem letu zgodila opazna sprememba, in sicer: delež zadolženosti Savinjske regije se je zmanjšal za 10 %, Obalno-Kraške povečal za 4,7 %, Podravske pa se je povečal za kar 9,2 %.

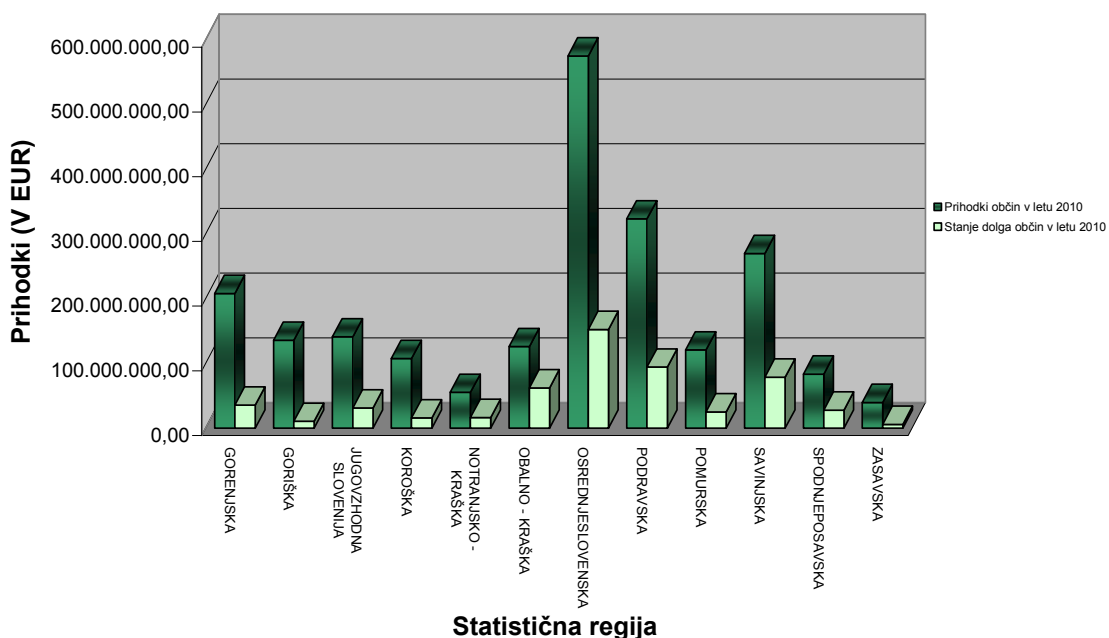
V priloženi Tabeli 4 so podatki o celotnih prihodkih občin v letu 2009 in 2010 ter stanju celotne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega prava na lokalnem nivoju. Podatki so prikazani na nivoju regij. Ti podatki so tudi osnova za graf 3 in graf 4.

Iz tabele je razvidno, da je v letu 2009 celotna zadolžitev občin predstavljala 22 % njihovih enoletnih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Leto pozneje pa že 25,4 %. Kot rečeno, zadolžitev občin je skoraj v celoti dolgoročna, tako da na osnovi te primerjave ni dopustno sklepati, da morajo občine za odplačilo svojih dolgov v posameznem letu nameniti navedeni procent svojih prihodkov.

GRAF 3: Primerjava prihodkov občin s stanjem dolga v letu 2009



GRAF 4: Primerjava prihodkov občin s stanjem dolga v letu 2010



Iz obeh grafov je razvidno, da v primerjavi s prihodki, najvišnjo zadolženost, tako v letu 2009 kot v letu 2010, izkazuje Obalno-Kraška regija. Leta 2009 je njena celotna zadolžitev predstavljala 31 % celotnih prihodkov, leta 2010 pa že skoraj polovico (49 %). Nekoliko nižjo zadolženost izkazujeta Spodnjeposavska in Notranjsko-Kraška regija. Najnižjo zadolženost v primerjavi s prihodki beleži Goriška regija. Pred dvema leti je njen celoten dolg znašal 7,3 % prihodkov, lani 7,7 %.

Tabela 5 je prikaz stanja zadolženosti celotne lokalne ravni ob koncu lanskega leta na prebivalca. V tabeli 5A so prav tako zajeti podatki o zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin ter prikazani po posameznih občinah na nivoju regij. V tej tabeli je prikazan dolg občine na prebivalca v občini, dolg pravnih oseb na ravni občine in skupen dolg na ravni občine, preračunan na prebivalca v občini. Podatki kažejo, da sodijo med pet najbolj zadolženih Občina Solčava, Gornji Petrovci, Kostel, Koper in Šalovci.

Povprečna zadolženost slovenske lokalne ravni na prebivalca znaša 361 EUR. Drugače povedano, na vsakega prebivalca Slovenije odpade 361 EUR dolga občin in javnih pravnih oseb na nivoju občin. Razpon tega dolga je od 0,56 EUR (Občina Ivančna Gorica) do 1.540,59 EUR (Občina Solčava), ob tem da v 26 občinah nimajo nobene zadolžitve. V mestnih občinah je dolg na prebivalca največji v Mestni občini Koper (1.149,71 EUR), najmanjši v Mestni občini Nova Gorica (143,49 EUR). Isto velja na nivoju regij. Najbolj zadolžen je prebivalec Obalno-Kraške regije (810,09 EUR), najmanj prebivalec Goriške regije (121,61 EUR).

Na podlagi razpoložljivih podatkov lahko ugotovimo, da obseg zadolževanja občin ni kritičen, vendar se število občin, ki se s svojimi letnimi obveznostmi za poplačilo dolgov bližajo zakonsko dovoljenemu obsegu, vsako leto povečuje. Hkrati se manjša število občin, ki sploh niso zadolžene. Problema prezadolženosti v letu 2010 še nista razrešili Občina Gornji Petrovci in Občina Štore.

Ministrstvo za finance si v okviru svojih zakonskih pristojnosti ves čas prizadeva za vsestransko, ažurno in strokovno sodelovanje in komuniciranje z lokalnimi skupnostmi. Temu bo služila tudi nova spletna aplikacija za spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin. Njena izdelava je v zaključni fazi. Po uvedbi te aplikacije bo ministrstvo lahko kvalitetneje in hitreje izračunavalo možen obseg zadolžitve posamezne občine.