



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: 41200-1/2012/3

Datum: 19. 7. 2012

Vlada Republike Slovenije je na 23. redni seji dne 19. 7. 2012 pod točko 1.11 obravnavala Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin in sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije je sprejela Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31.12. 2011 in ga pošlje Državnemu zboru.

Dr. Božo PREDALIČ
GENERALNI SEKRETAR

PREJMEJO:

- Ministrstvo za finance
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje



POROČILO O STANJU ZADOLŽENOSTI OBČIN IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČIN na dan 31.12.2011

1. Pravne podlage

Zadolževanje in poročanje o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin urejajo Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11; v nadaljevanju ZJF – UPB4), Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07, 57/08 in 36/11; v nadaljevanju: ZFO-1-NPB2), 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 – UPB4 vsebuje določila o zadolževanju občin v svojem 85. členu, kjer je določeno, da:

- se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa ZFO-1-NPB2;
- 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.

Zadolževanje in izdajanje poroštva javnega sektorja na ravni občin predpisuje 88. člen tega zakona. 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 poroštva določijo z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun;
- morajo občine o zadolževanju oseb javnega sektorja in izdajanju poroštva po tem členu obveščati ministrstvo, pristojno za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance.

Glede na določilo ZJF-UPB4, da se občina lahko zadolži pod pogoji, ki jih določa ZFO-1-NPB2, slednji tako vsebuje tudi določila v zvezi z zadolževanjem občin. V njegovem 10. a členu je med drugim zapisano, da se občina za izvrševanje proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži s črpanjem posojila doma. Ob tem je jasno določen namen zadolževanja. Občina se lahko zadolži za investicije, predvidene v občinskem proračunu in ne za financiranje tekočih odhodkov ali tekočih transferov. Iz dokumentacije, ki je sestavni del vloge občin za pridobitev soglasja za zadolžitev s strani Ministrstva za finance, je razvidno, da so se v preteklem letu

občine pretežno zadolževale za financiranje komunalne in cestne infrastrukture, izgradnjo vrtcev, osnovnih šol, zdravstvenih in večnamenskih krajevnih domov.

Nadzor spoštovanja zakonskih določil o namenskosti zadolževanja je v pristojnosti nadzornih odborov občin, Računskega sodišča Republike Slovenije in Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna. Slednji v svoj letni program dela vključuje tudi predloge za nadzor, ki jih podajo posamezna ministrstva, za tisti del sredstev, ki jih občina prejme kot transferni prihodek iz državnega proračuna za investicije.

Obseg zadolžitve v posameznem proračunskem letu mora občina določiti v odloku, s katerim občinski svet sprejme občinski proračun.

Občina se po ZFO-1-NPB2 lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije. Višina in ročnost tovrstne zadolžitve sta omejeni. V ta namen se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev. Kredit pa mora vrniti takoj po prejemu sredstev iz proračunov države in Evropske unije. Se pa tovrstna zadolžitve ne vštevajo 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 vštevajo zadolževanje za izvrševanje proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom, dana poročstva 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. Ministrstvo v skladu z 2. točko 10. b člena ZFO-1-NPB2 izda soglasje, 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.

Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine urejajo 88. člen ZJF-UPB4 ter 10. e in 10. g člen ZFO-1-NPB2. Na navedeni pravni podlagi lahko občina izdaja soglasja za zadolžitve in poročstva za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je. Soglasje izda občinski svet, če so obseg in pogoji zadolževanja in poročstva določeni v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun in če so sredstva za servisiranje dolga zagotovljena iz neproračunskih virov. Izdana poročstva občine se vštevajo v največji obseg možnega zadolževanja občine.

V skladu z določili ZJF-UPB4 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.

2. Stanje zadolženosti in primerjave podatkov

Na podlagi podatkov, ki so jih posredovale občine na osnovi Pravilnika o poročanju, je Ministrstvo za finance tako pripravilo to poročilo o stanju dolga na lokalnem nivoju. Prejeti

podatki so prikazani v priloženih tabelah in grafih, ki so del poročila. V tabeli 1 so zbrani podatki o zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31.12.2011 in 31.12.2010. Tabela je prikaz podatkov po posameznih občinah in na ravni vseh občin skupaj.

Iz tabele je razvidno, da je ob koncu leta 2010 celotna zadolženost občin, brez njihovih pravnih oseb, znašala 556, ob koncu lanskega leta pa 624 milijonov EUR. Zadolženost občin se je tudi v letu 2011, tako kot že nekaj zadnjih let, povečala. Lansko povečanje je 12 procentno, znaša 68 milijonov in je za skoraj polovico manjše od povečanja v predhodnem letu. Leta 2010 se je namreč zadolženost občin, v primerjavi z letom 2009, povečala za 21,9 procentov.

Zadolženost občin se je tudi v preteklem letu povečala, njihovi prihodki (glej tabela 4) pa so se, prvič doslej, zmanjšali. Prihodki občin so v letu 2010 znašali 2.186.079.764 EUR, v letu 2011 so se zmanjšali za 5,7 % in znašali 2.061.173.031 EUR.

Primerjava dolga lokalnih skupnosti z bruto domačim proizvodom (glej tabelo 5), ki je leta 2010 znašal 35,4 milijarde EUR, lani 35,6 milijarde EUR, pokaže, da je leta 2010 zadolženost občin predstavljala 1,57 %, leta 2011 pa 1,75 % bruto domačega proizvoda. Delež zadolženosti občin znotraj bruto domačega proizvoda se je povečal za kar 11,4 %, kajti zadolženost občin se je povečala za 12 %, bruto domači proizvod pa samo za 0,6 %.

Število občin, ki nima nobene obveznosti iz naslova zadolžitve, se skoraj ni spremenilo. Ob koncu leta 2010 je bilo namreč 31, ob koncu lanskega leta pa 30 nezadolženih občin. Glede na to, da se je celoten obseg zadolžitve občin povečal, pomeni, da se je zadolženost posamezne občine povečala. Če upoštevamo še zadolženost pravnih oseb, pa v letu 2011 zgolj 23 občin nima nobene zadolžitve.

Iz tabele 1 je mogoče razbrati, da se je v zadnjem letu povečal tudi obseg dolga pravnih oseb javnega sektorja na lokalnem nivoju. Ob koncu leta 2010 je dolg pravnih oseb javnega sektorja znašal 178, leto kasneje skoraj 181 milijonov EUR. Porast ni velika, znaša 1,7 % in je sedemkrat manjša od porasta zadolženosti samih občin. Prav tako je celoten obseg dolga pravnih oseb opazno – tri in pol krat - manjši od dolga samih občin. Občine, ki so ustanoviteljice teh pravnih oseb, izdajajo soglasja za njihovo zadolžitve in v določenih primerih so tudi porok za odplačilo obveznosti, ki jih prevzamejo javne pravne osebe. Izdana poročila tako predstavljajo za občine potencialno obveznost, zato se v skladu z ZFO-1-NPB2 všteto v največji možni obseg njihovega zadolževanja.

Stanje zadolženosti ali celotna zadolženost občin obsega stanje kratkoročnih, dolgoročnih in blagovnih kreditov ter finančnih najemov. Največji del celotne zadolženosti, kar 94 %, predstavljajo dolgoročni krediti. Dolgoročni krediti, katerih nominalna vrednost znaša 587.895.738 EUR, predstavljajo tako velik del zadolženosti, da bi lahko rekli, da je celotna zadolženost občin dolgoročna. Njihov delež se v primerjavi z letom prej ni spremenil.

Najmanjši del (0,30 %) zadolženosti predstavljajo blagovni krediti. Iz priloženih podatkov je razvidno, da sta imeli ob koncu lanskega leta samo dve občini to vrsto zadolžitve. Njena skupna vrednosti je 1.832.496 EUR.

Prav tako se občine malo poslužujejo kratkoročnega kreditiranja. Podatki, ki so jih posredovale ministrstvu, kažejo sicer porast te oblike zadolževanja, saj je ob koncu lanskega leta bilo kratkoročno zadolženih 15, leto poprej le 9 občin. A vsota tovrstne zadolžitve znaša samo 5,5 milijona EUR in predstavlja zgolj 0,88 % celote.

Kratkoročni kredit mora občina v celoti odplačati pred zaključkom leta ali pred njegovim prevzemom pridobiti soglasje Ministrstva za finance. Med občinami, ki v tabeli 1 izkazujejo

kratkoročno zadolžitev, so tako občine, ki so pridobile potrebno soglasje, kot občine, ki so med letom najele kredit, pa ga niso uspele odplačati do konca leta. Takšne občine so seveda v prekršku. Nekatere že več let, ker teh posojil niso sposobne odplačati.

Finančni najem je sicer druga najbolj pogosta oblika zadolževanja občin, a vseeno predstavlja le 4,6 % celotne zadolžitve. Iz tabele 1 je razvidno, da je na dan 31.12.2011 imelo 32 občin finančni najem, katerega skupna vrednost znaša 29 mio EUR. V primerjavi z letom 2010 se nista spremenili ne število občin ne skupna vrednost tovrstne zadolžitve.

Primerjalni podatki s preteklim letom kažejo, da se je tudi dejanski obseg zadolženosti pravnih oseb na ravni občin povečal, kar posledično pomeni, da se je tudi njihov delež v bruto domačem proizvodu povečal od 0,50% na 0,51%. Skupen delež zadolženosti občin in pravnih oseb na ravni občin se je tako v letu 2011 v bruto domačem proizvodu povečal v primerjavi s preteklim letom od 2,07% na 2,26%.

Ministrstvo za finance lahko preverja stanje zadolženosti posamezne občine samo takrat, ko občina zaprosi za soglasje k zadolžitvi. Sam pregled pa lahko opravi samo na osnovi dokumentacije, ki jo občina pošlje za potrebe tega postopka. Ministrstvo za finance namreč nima zakonskih pooblastil za opravljanje dejanskih kontrol občin. Najvišji organi nadzora na nivoju občin so nadzorni odbori občin. Poleg njih finančno poslovanje in porabo javnih sredstev nadzira Računsko sodišče Republike Slovenije.

V proračunskem letu 2010 je ministrstvo prejelo 103 zahteve za izdajo soglasja za zadolževanje ter posledično izdalo 93 soglasij. Dve občini sta v nadaljevanju odstopili od namere zadolževanja, tako da je v tem letu 78 občin sklenilo 91 pogodb za novo zadolžitev v vrednosti 132.259.485 EUR. V letu 2011 pa je 79 občin sklenilo 107 kreditnih pogodb v skupni vrednosti 106.849.075 EUR.

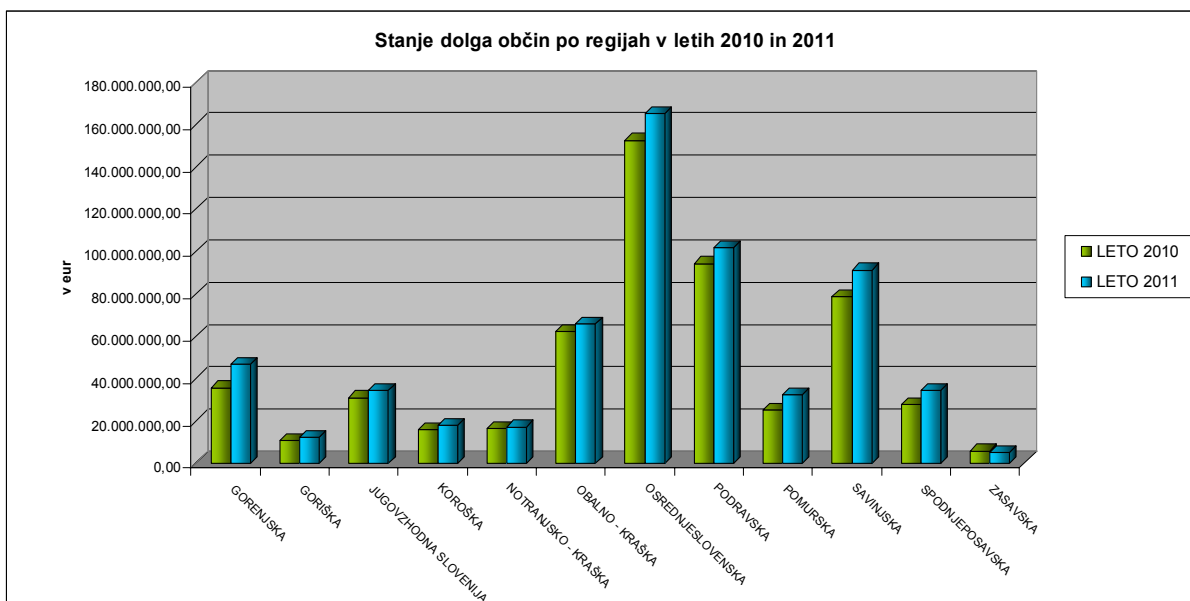
Primerjava med letoma pokaže, da se je v lanskem letu na novo zadolžila ena občina več kot leto prej. Skupni znesek njihove zadolžitve je za 25.410.410 EUR manjši kot leto prej.

Pogled na namen zadolževanja pokaže, da je velika večina sklenjenih pogodb namenjena zadolževanju za izvrševanje proračuna za investicije. V lanskem letu je 74 občin najelo 105 mio EUR kredita za investicije in 5 občin 1,3 mio EUR za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna Evropske unije.

Poleg navedenega sta dve občini najeli kredit za upravljanje z dolgom. Občina ima namreč na osnovi ZFO-1-NPB2 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 sta se dve občini zadolžili za 6,6 mio EUR zato, da sta manj ugoden kredit nadomestili z ugodnejšim. Tovrstne zadolžitve se ne obravnavajo kot novo, dodatno zadolževanje.

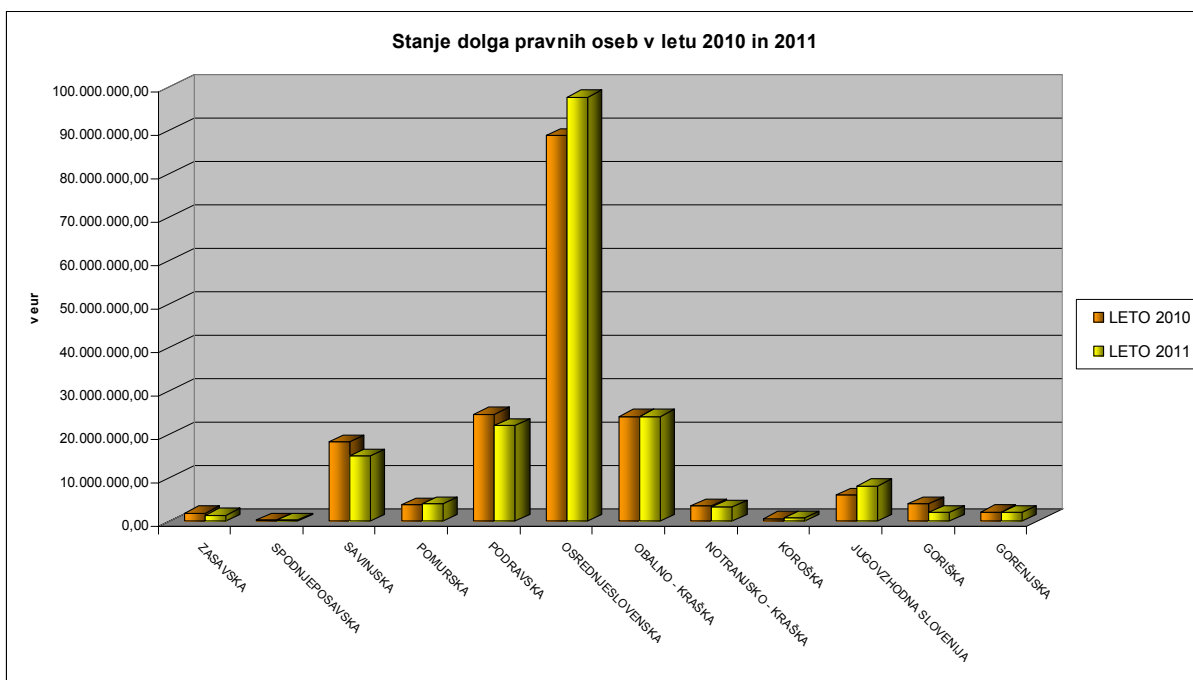
Podatki, ki so jih občine lani poslale Ministrstvu za finance v postopkih pridobivanja soglasij za zadolževanje, kažejo, da čeprav se zadolževanje občin iz leta v leto povečuje, zadolženost občin ni kritična. Obstaja sicer nekaj izjem, a povprečna zadolženost v lanskem letu obravnavanih 74 občin znaša 5,37 % njihovih v predhodnem letu realiziranih prihodkov, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov. Zakonska meja je 8 % teh prihodkov. Med temi 74 občinami je zadolženost 18 občin pod 4 %, zadolženost 29 občin med 4% in 6 %, zadolženost 11 občin med 6% in 7%, zadolženost 16 občin pa med 7 % in 8 % prihodkov. Slednjih 16 občin se je tako lani približalo zakonsko dopustni meji zadolžitve.

Program dela Vlade Republike Slovenije vključuje obiske slovenskih regij. Ob tej priložnosti ministrstva, vsako za svoje resorno področje, pripravljajo in prikazujejo podatke na nivoju regij. Prav iz navedenih razlogov v nadaljevanju prikazujemo, kakšna je zadolženost občin po regijah v letu 2011 v primerjavi z letom 2010. V priloženih tabelah 2, 3 in 4 ter spodnjih grafih je stanje dolga občin in pravnih oseb javnega sektorja na lokalni ravni prikazano na nivoju slovenskih statističnih regij.



Iz prikaza je razvidno, da večina dolga občin odpade na tri statistične regije, in sicer: Osrednjeslovensko, Podravske in Savinjsko. Njihov dolg predstavlja v obeh prikazanih letih 58 % dolga vseh regij. Vse tri regije so svoj dolg v preteklem letu še povečale.

Najmanjši delež zadolženosti izkazujeta Zasavska in Goriška regija. Zadolženost Zasavske regije predstavlja manj kot en procent, zadolženost Goriške manj kot dva procenta celotne zadolženosti. Zasavska je edina regija, katere zadolženost se je v lanskem letu zmanjšala tako v deležu kot v nominalnem obsegu.

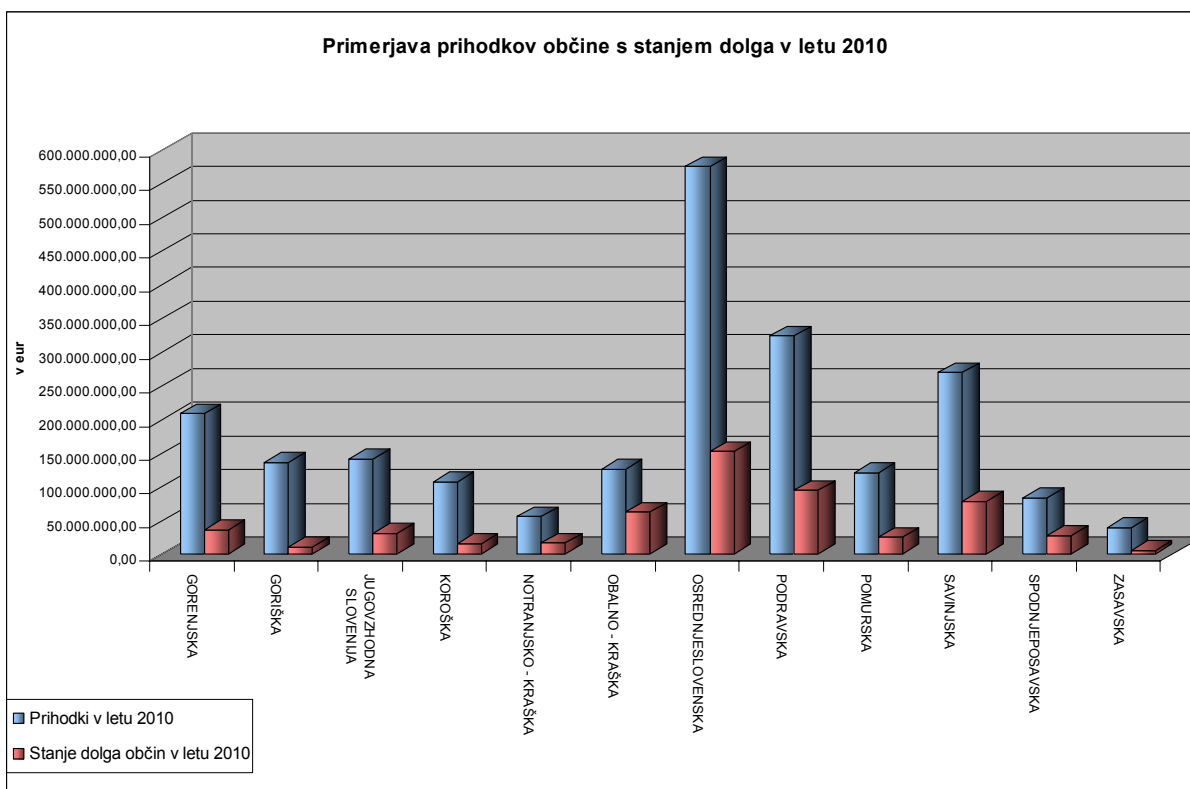


Pri pravnih osebah javnega sektorja je slika nekoliko drugačna. V obeh primerjanih letih opazno odstopa zadolženost Osrednjeslovenske regije. Leta 2010 je tej regiji pripadal 49 % delež zadolženosti. V preteklem letu se je še povečal. Za dobre 4 procente. Osrednjeslovenski regiji sledita Obalno-Kraška in Podravska. Medtem ko se je zadolženost Obalno-Kraške regije lani nekoliko povečala, se je zadolženost Podravske nekoliko zmanjšala. Opazno zmanjšanje so v lanskem letu dosegle tudi pravne osebe javnega sektorja Savinjske, Zasavske in Goriške regije.

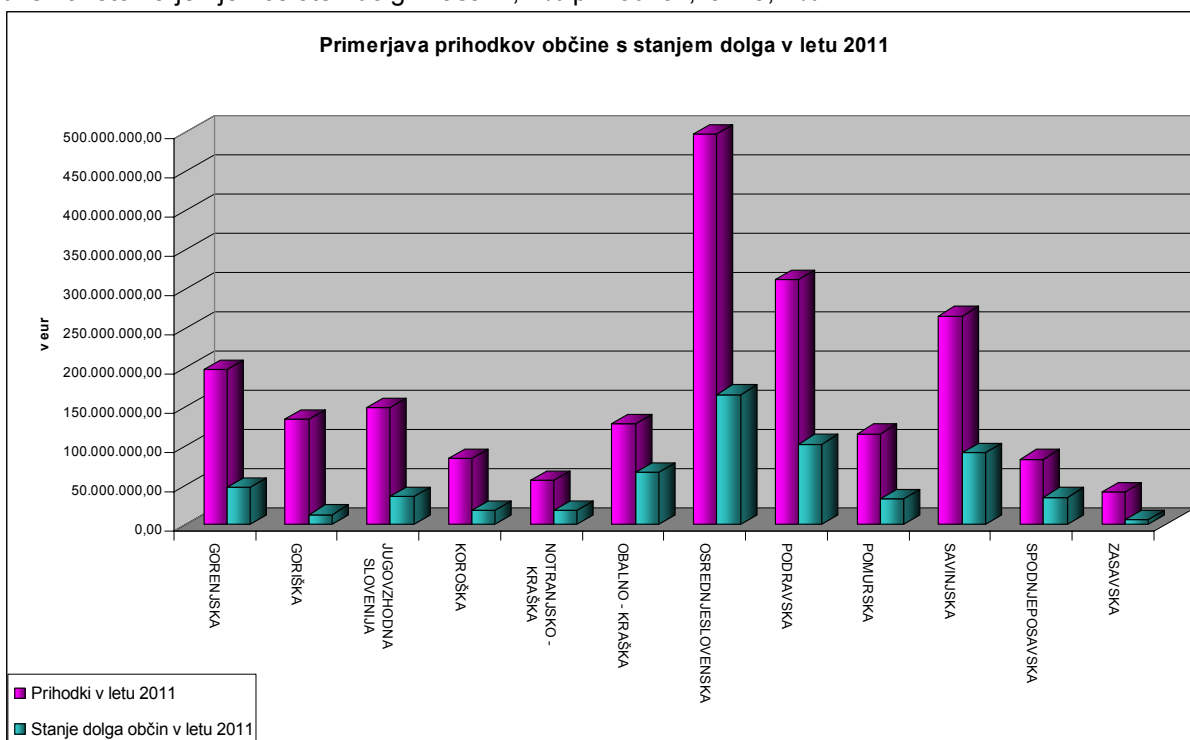
V priloženi tabeli 4 so podatki o celotnih prihodkih občin ter stanju celotne zadolženosti občin in pravnih oseb javnega prava na lokalnem nivoju v letih 2010 in 2011. Podatki so prikazani na nivoju regij. Njihov grafični prikaz sta spodnja dva grafa.

Iz tabele 4 je razvidno, da je v letu 2010 celotna zadolžitev občin predstavljala 25,4 % njihovih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Leto pozneje, leta 2011, pa že 30,3 %.

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 prihodkov.



Iz obeh grafov je razvidno, da v primerjavi s prihodki, najvišjo zadolženost, tako v letu 2010 kot v letu 2011, izkazuje Obalno-Kraška regija. Leta 2010 je njena celotna zadolžitev predstavljala 49 % celotnih prihodkov, leta 2011 pa že 51,4 %. Nekoliko nižjo zadolženost izkazujejo Osrednjeslovenska, Spodnjeposavska in Savinska regija. Najnižjo zadolženost v primerjavi s prihodki še vedno beleži Goriška regija, čeprav se je lani njena zadolženost povečala. Pred dvema letoma je njen celoten dolg znašal 7,7 % prihodkov, lani 9,1 %.



3. Zaključek

Na podlagi razpoložljivih podatkov lahko ugotovimo, da je obseg zadolževanja občin znotraj zakonsko dopustne meje. Se pa število občin, ki se s svojimi letnimi obveznostmi za poplačilo dolgov bližajo zakonsko dovoljenemu obsegu, vsako leto povečuje. Tako kot se hkrati manjša število občin, ki sploh niso zadolžene. Povečanje zadolževanja je rezultat dejanske izvedbe velikih investicij v posameznih občinah, ki kljub določenemu sofinanciranju iz državne ravni zahtevajo veliko udeležbo lastnih sredstev lokalnih skupnosti.

Probleme s prezadolženostjo ima samo nekaj občin. Občinam Gornji Petrovci, Štore in Šalovci se ta problem vleče že več let. Za sanacijo nastale situacije bi te občine morale sprejeti ustrezne ukrepe. Skladno z usmeritvami Ministrstva za finance je k sanaciji stanja pristopila le Občina Štore. Ustrezne ukrepe bi morali sprejeti tudi Občini Gornji Petrovci in Šalovci, ker imata težave pri tekočem plačevanju obveznosti zaradi blokade njunih računov.

Na novo sta se v lanskem letu med prezadolžene občine uvrstili še Občini Solčava in Komenda. Občina Solčava je v preteklih letih za izvedbo investicij najela kratkoročni kredit, ki ga je v lanskem letu še povečala in ga ni uspela odplačati. Občina Komenda pa je v letu 2011 prvič uradno evidentirala posojilo, ki ga je najela pri pravni osebi zasebnega prava brez soglasja ministrstva. S tem posojilom je znatno preseгла zakonsko določen obseg zadolževanja.

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. Aplikacija je izdelana in v fazi testiranja. Zaključka testiranja in začetka njene uporabe ni mogoče z gotovostjo napovedati zaradi krčenja sredstev, ki je posledica prizadevanj za uravnoteženje javnih financ.

Priloge: tabele 1-5