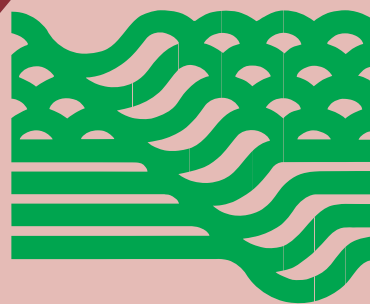




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo
Pravilnost poslovanja Občine Krško v delu,
ki se nanaša na zadolževanje



občina krško

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Občine Krško v delu, ki se nanaša na zadolževanje

Številka: 324-1/2014/25

Ljubljana, 31. marca 2015

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Krško v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitve, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Krško v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitve, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Krško v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitve, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013, izreklo *pozitivno mnenje*, ker je Občina Krško v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

Računsko sodišče je Občini Krško podalo *priporočilo* za izboljšanje poslovanja, *odzivnega poročila* pa ni zahtevalo, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	8
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	8
1.2.3 Odgovorna oseba	9
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Splošno o zadolževanju	10
1.3.2 Temeljni predpisi, ki urejajo zadolževanje	10
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	12
2.1 ZADOLŽITEV ZA INVESTICIJE.....	12
2.1.1 Načrtovanje zadolževanja.....	13
2.1.2 Obseg zadolževanja občine.....	14
2.2 LIKVIDNOSTNO ZADOLŽEVANJE	15
2.3 SOGLASJE OBČINE K ZADOLŽEVANJU IN IZDAJANJU POROŠTEV JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE	16
2.4 STANJE DOLGA IN POROČANJE O ZADOLŽITVI.....	17
2.4.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013.....	17
2.4.2 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	19
2.4.3 Poročanje o zadolžitvi.....	20
3. MNENJE	22
4. PRIPOROČILO	23

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Krško (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 16. 6. 2014.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

V reviziji smo preverjali posle občine, ki pomenijo zadolževanje ali vplivajo na stanje dolga občine. Načrtovali smo, da bomo revizijo izvedli na šestih podsegmentih, in sicer: zadolžitev za investicije, upravljanje z dolgom občinskega proračuna, izdaja poroštEV občine in zamenjava obstoječih poroštvenih izjav, soglasje občine k zadolževanju in izdajanju poroštEV javnega sektorja na ravni občine, likvidnostno zadolževanje in stanje dolga na 31. 12. 2013 ter poročanje o zadolžitvi v letu 2013. V revizijskem poročilu so predstavljeni le tisti podsegmenti, ki so relevantni glede na poslovanje občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013.

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, in stanje dolga na 31. 12. 2013. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je obdobje od leta 2009 do leta 2013.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-1/2014/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

Podlago za revidiranje so predstavljali realizirani proračuni občine za leta od 2009 do 2013.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine

Število prebivalcev ⁵	25.893
Ustanovitev	1995
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine ⁶ :	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	30 članov
• nadzorni odbor	7 članov
Prihodki občine v letu 2013 ⁸	32.376.825 evrov
Odhodki občine v letu 2013 ⁹	30.626.220 evrov

Občina ima 15 krajevnih skupnosti, ki imajo status pravne osebe javnega prava. Občina je ustanoviteljica 19 javnih zavodov ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov, javnega podjetja, javne agencije, gospodarske družbe, v kateri ima prevladujoč vpliv na upravljanje, ter gospodarske družbe, v kateri nima prevladujočega vpliva na upravljanje.

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2009 do 2013 so prikazani v tabeli 2.

⁵ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>, stanje na dan 1. 1. 2014], 23. 6. 2014.

⁶ Stanje na dan 31. 12. 2013.

⁷ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁸ Zaključni račun proračuna Občine Krško za leto 2013.

⁹ Tako kot opomba 8.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2009 do 2013

Akt	Sprejet	Objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije
Leto 2009		
Odlok o proračunu	22. 1. 2009	št. 8/09
Rebalans A	21. 5. 2009	št. 41/09
Rebalans B	29. 6. 2009	št. 56/09
Rebalans C	12. 10. 2009	št. 81/09
Zaključni račun	17. 5. 2010	št. 42/10
Leto 2010		
Odlok o proračunu	1. 2. 2010	št. 8/10
Rebalans A	13. 12. 2010	št. 102/10
Zaključni račun	11. 4. 2011	št. 30/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu	7. 3. 2011	št. 17/11
Rebalans A	24. 10. 2011	št. 86/11
Rebalans B	19. 12. 2011	št. 105/11
Zaključni račun	12. 4. 2012	št. 30/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu	1. 3. 2012	št. 18/12
Rebalans A	20. 12. 2012	št. 105/12
Zaključni račun	25. 3. 2013	št. 28/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu	20. 12. 2012	št. 107/12
Rebalans A	29. 8. 2013	št. 73/13
Rebalans B	25. 11. 2013	št. 97/13
Zaključni račun	3. 4. 2014	št. 27/14

1.2.3 Odgovorna oseba

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil do 12. 4. 2012 odgovorna oseba Franc Bogovič, župan občine, od 12. 4. 2012 ter med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba mag. Miran Stanko, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zadolževanju

Izraz zadolževanje opredeljujejo Zakon o javnih financah¹⁰ (v nadaljevanju: ZJF) in podzakonski predpisi, vendar se opredelitve v njih med seboj razlikujejo:

- ZJF zadolževanje opredeli kot črpanje posojila ali izdajo vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga, likvidnostno zadolževanje pa kot črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna;
- Pravilnik o postopkih zadolževanja občin¹¹ zadolžitev določa kot črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca do najemnika (finančni najem);
- Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin¹² (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov) zadolževanje občin in pravnih oseb na ravni občine opredeli kot najetje posojil ali kreditov, izdajo dolžniških vrednostnih papirjev, izdajo jamstev za obveznosti drugih oseb zaradi kreditov, posojil ali dolžniških vrednostnih papirjev in kot finančne najeme.

1.3.2 Temeljni predpisi, ki urejajo zadolževanje

Zadolževanje na ravni lokalnih skupnosti ureja že Evropska listina lokalne samouprave¹³, ki v osmem odstavku 9. člena določa, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje investicije v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala. Zadolževanje ureja tudi Ustava Republike Slovenije¹⁴, ki v 149. členu daje občinam pravico, da se lahko zadolžijo, vendar le na podlagi zakona. Navedeno ustavno določbo povzema ZLS, ki v 55. členu določa, da se občina lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom.

Občine pri zadolževanju primarno uporabljajo Zakon o financiranju občin¹⁵ (v nadaljevanju: ZFO-1), ZJF pa, kadar v ZFO-1 ni določeno drugače (10. člen ZFO-1).

¹⁰ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹¹ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10.

¹² Uradni list RS, št. 3/13.

¹³ Sprejeta je bila leta 1985, veljati pa je začela 1. 9. 1988. Republika Slovenija jo je podpisala leta 1994 in ratificirala leta 1996, veljati pa je začela 1. 3. 1997; Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

¹⁴ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

¹⁵ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

ZFO-1 ureja zadolževanje in izdajo poroštov občine ter zadolževanje in izdajanje poroštov javnega sektorja na ravni občine v 10. do 10.g členu. Podrobneje so postopki, ki jih morajo občine pri zadolževanju upoštevati, predpisani v Pravilniku o postopkih zadolževanja občin. Na podlagi 10.g člena ZFO-1 v javni sektor na ravni občine štejemo posredne proračunske uporabnike občinskega proračuna, javne gospodarske zavode in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.

ZJF ureja zadolževanje in izdajanje poroštov občin ter zadolževanje javnega sektorja na ravni občine v 85., 86. in 88. členu.

V zvezi z zadolževanjem morajo občine upoštevati tudi določila pravilnika o pošiljanju podatkov, ki določa, katere podatke o stanju in spremembah svoje zadolženosti in zadolženosti javnega sektorja na ravni občine morajo občine pošiljati Ministrstvu za finance.

Pri knjiženju poslovnih dogodkov ter izkazovanju stanj obveznosti oziroma dolgov so morale oziroma morajo občine upoštevati določila Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁶.

1.4 Obrazložitev revizije

Pravilnost poslovanja občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta od 2009 do 2013 v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, in stanje dolga na 31. 12. 2013.

Preverjanje pravilnosti zadolževanja občine je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na zadolževanje in so navedeni v revizijskem programu. Podrobni revizijski program smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu poslovnih dogodkov. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v obdobju od leta 2009 do leta 2013, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in na stanje dolga na 31. 12. 2013. Za podsegmente z manjšim številom enot vzorca smo opravili 100-odstotno preveritev. Če je bilo pri preizkušanju posameznih poslovnih dogodkov kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vrednost šteli za nepravilno.

¹⁶ V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila v veljavi dva pravilnika. Do 30. 12. 2009 je veljal Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06, 120/07, 124/08), od 31. 12. 2009 pa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14).

2. UGOTOVITVE

2.1 Zadolžitev za investicije

Občina se lahko, v skladu z določili prvega odstavka 10.a člena ZFO-1, zadolži za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu.

Občina se lahko zadolži le, če:

- ima na podlagi 34. člena ZFO-1 urejena premoženjskoppravna razmerja v skladu z ZLS;
- je v odloku o proračunu občine določila obseg zadolževanja v skladu s tretjim odstavkom 10.a člena ZFO-1 in
- odplačilo obveznosti iz posojila, finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev v posameznem letu odplačila ne preseže obsega, določenega v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

Občina se lahko po določilih drugega odstavka 10.a člena ZFO-1 zadolži tudi za investicije, ki se sofinancirajo iz proračuna Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), in sicer največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Zadolžitve za investicije, ki se sofinancirajo iz proračuna EU, se ne všttevajo v največji obseg možnega zadolževanja občine na podlagi 10.b člena ZFO-1.

Občina se lahko po določilih prvega odstavka 85. člena ZJF zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. ZFO-1 v šestem odstavku 10.a člena določa, da mora občina pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance.

Podatki o sklenjenih pogodbah o dolgoročnih posojilih, ki jih je občina najela v obdobju od leta 2009 do leta 2013, in o stanju glavnice posojil na 31. 12. 2013 so predstavljeni v tabeli 3.

Tabela 3: Podatki o sklenjenih pogodbah o dolgoročnih posojilih, ki jih je občina najela v obdobju od leta 2009 do leta 2013, in o stanju glavnice posojil na 31. 12. 2013

Posojilodajalec	Datum sklenitve pogodbe	Znesek posojila v evrih	Odplačilna doba v letih	Stanje glavnice na 31. 12. 2013 v evrih
UniCredit Banka Slovenije, d. d., Ljubljana	16. 11. 2009	5.507.158	15	4.038.583
SKB banka, d. d., Ljubljana	22. 12. 2009	2.498.415	15	1.832.142
SKB banka, d. d., Ljubljana	17. 8. 2010	3.250.000	15	2.600.000
Probanka, d. d., Maribor	12. 8. 2010	3.250.000	15	2.581.429
UniCredit Banka Slovenije, d. d., Ljubljana	16. 8. 2011	4.780.700	20	4.302.630
UniCredit Banka Slovenije, d. d., Ljubljana	16. 8. 2011	2.219.300	15	1.923.393
Skupaj		21.505.573		17.278.177

Viri: pogodbe o dolgoročnih posojilih občine.

Občina je v obdobju od leta 2009 do leta 2011 najela šest dolgoročnih posojil pri poslovnih bankah za financiranje investicij iz občinskega proračuna v skupnem znesku 21.505.573 evrov. Pred sklenitvijo vsake pogodbe je pridobila soglasje Ministrstva za finance k zadolžitvi. Skupno stanje glavnice iz teh pogodb je na 31. 12. 2013 znašalo 17.278.177 evrov.

2.1.1 Načrtovanje zadolževanja

Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu se v skladu z določili tretjega odstavka 10.a člena ZFO-1 določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, razen obsega zadolževanja občine za investicije, ki se sofinancirajo iz proračuna EU.

Načrtovani in realizirani zneski zadolžitve in odplačila posojil občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani zneski zadolžitve in odplačila posojil občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013

Leto	Zadolževanje		Odplačilo posojil		Indeks (6)=(3)/(2)*100	Indeks (7)=(5)/(4)*100
	načrtovano v evrih	izvršeno v evrih	načrtovano v evrih	izvršeno v evrih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
2009	8.005.573	8.005.573	303.360	302.775	100	100
2010	6.500.000	6.500.000	835.016	834.903	100	100
2011	7.000.000	7.000.000	1.188.600	1.188.321	100	100
2012	0	0	1.547.067	1.547.031	/	100
2013	0	0	1.547.525	1.547.525	/	100
Skupaj	21.505.573	21.505.573	5.421.568	5.420.555	100	100

Viri: odloki o proračunih in zaključnih računih proračuna občine za leta od 2009 do 2013.

Občina je načrtovala zadolžitev in se tudi zadolžila v treh proračunskih letih v skupnem znesku 21.505.573 evrov, pri čemer obseg zadolžitve v posameznem proračunskem letu ni presegel obsega, določenega v odloku o proračunu. Odplačilo posojil občine je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 stalno naraščalo. Tako je v letu 2009 znašalo 302.775 evrov, v letu 2013 pa že 1.547.525 evrov.

2.1.2 Obseg zadolževanja občine

ZFO-1 v drugem odstavku 10.b člena določa, da se občina v tekočem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialnih obveznosti izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov 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 EU ter prihodke režijskih obratov.

V tabeli 5 so prikazani osnova za zadolžitev¹⁷, znesek dovoljenega odplačila dolga¹⁸ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013.

¹⁷ Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšani za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov.

¹⁸ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Tabela 5: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013

v evrih

Obdobje	Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013
Osnova za zadolžitev	31.401.858	26.066.654	30.578.601	31.410.689	31.752.849
Znesek dovoljenega odplačila dolga	2.512.149	2.085.332	2.446.288	2.512.855	2.540.228
Znesek odplačila dolga ¹⁹	469.698	1.161.928	1.761.825	2.081.185	1.978.637
• dolgoročna posojila (glavnica in obresti)	358.016	1.064.562	1.662.032	1.983.920	1.885.439
• finančni najemi	111.682	97.366	99.793	97.265	93.199
• izdana poročstva	/	/	/	/	/
• blagovni krediti	/	/	/	/	/
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	1,5	4,5	5,8	6,6	6,2
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	18,7	55,7	72,0	82,8	77,9

Viri: odloki o zaključnih računih proračunov občine za leta od 2009 do 2013.

Odplačilo dolga občine je v letu 2009 znašalo 469.698 evrov in se je nanašalo na odplačila dolga dolgoročnih posojil v znesku 358.016 evrov in na plačilo obveznosti iz finančnega najema v znesku 111.682 evrov. Glede na osnovo za zadolžitev je znašalo 1,5 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa 18,7 odstotka. Odplačilo dolga občine se je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 stalno povečevalo, vendar v nobenem letu ni preseglo zakonsko dovoljene meje (8 odstotkov), ki jo določa drugi odstavek 10.b člena ZFO-1. Odplačilo dolga občine je v letu 2013 znašalo 1.978.637 evrov in se je nanašalo na odplačila dolga dolgoročnih posojil v znesku 1.885.439 evrov in na odplačilo dolga finančnega najema v znesku 93.199 evrov.

2.2 Likvidnostno zadolževanje

Likvidnostno zadolževanje po določilih 3. člena ZJF pomeni črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev zaradi

¹⁹ V skladu z drugim odstavkom 10.b člena ZFO-1 to zajema odplačila obveznosti občine iz posojil, finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialne obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina. Odplačilo dolga občine izhaja iz devetih pogodb o dolgoročnem posojilu za financiranje investicij, predvidenih v proračunu občine, in pogodbe o finančnem najemu za obnovo objekta stare tehnične šole.

neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna med proračunskim letom. Likvidnostno zadolževanje je podrobneje opredeljeno v petem odstavku 10.a člena ZFO-1, ki določa, da se občina lahko likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti, vendar največ do višine 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna²⁰.

Podatki o sklenjenih pogodbah o likvidnostni zadolžitvi v letu 2013 so prikazani v tabeli 6.

Tabela 6: Podatki o sklenjenih pogodbah o likvidnostni zadolžitvi občine v letu 2013

Kreditodajalec	Datum sklenitve	Znesek v evrih	Rok vračila	Odplačano
Ministrstvo za finance	5. 4. 2013	400.000	10. 4. 2013	10. 4. 2013
Ministrstvo za finance	12. 4. 2013	400.000	24. 4. 2013	24. 4. 2013
Ministrstvo za finance	26. 4. 2013	350.000	10. 5. 2013	10. 5. 2013

Viri: pogodbe o najemu likvidnostnih posojil občine in podatki občine.

Občina je v letu 2013 sklenila tri pogodbe o likvidnostni zadolžitvi v skupni vrednosti 1.150.000 evrov. Skupno stanje likvidnostne zadolžitve občine je bilo največje v obdobjih od 8. 4. do 10. 4. 2013 ter od 15. 4. do 24. 4. 2013 in je znašalo skupaj 400.000 evrov, kar je predstavljalo 1 odstotek vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Stanje likvidnostne zadolžitve v letu 2013 ni preseglo zakonsko določene omejitve.

2.3 Soglasje občine k zadolževanju in izdajanju poroštev javnega sektorja na ravni občine

Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko v skladu z določili prvega odstavka 88. člena ZJF zadolžujejo in izdajajo poroštva samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin, to dovoljeno, in pod pogoji, ki jih določi občinski svet, drugi odstavek 88. člena pa določa, da se pravne osebe, v katerih ima občina prevladujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

Po določilih prvega odstavka 10.g člena ZFO-1 se lahko posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, zadolžujejo in izdajajo poroštva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Soglasje na podlagi tretjega odstavka 10.g člena ZFO-1 izda občinski svet. Četrty odstavek 10.g člena ZFO-1 določa, da mora občina v odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine je na 31. 12. 2013 znašalo 99.209 evrov, odplačilo dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pa 37.601 evro.

²⁰ Ta omejitev ne velja za zadolžitve občine za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna EU.

V letu 2011 se je dolgoročno zadolžil javni zavod Vrtec Krško na podlagi pogodbe o finančnem najemu v znesku 34.580 evrov. Stanje glavnice iz te pogodbe je na 31. 12. 2013 znašalo 20.833 evrov. Občina je pred začetkom priprave proračuna za leto 2011 pozvala pravne osebe javnega sektorja na ravni občine k predložitvi finančnih načrtov. Od javnega zavoda Vrtec Krško je pridobila predlog finančnega načrta, v katerem zadolževanje javnega zavoda ni bilo predvideno.

2.3.1.a Občina v letu 2011 ni izdala soglasja za zadolžitev javnega zavoda Vrtec Krško v znesku 34.580 evrov. V zaključnem računu proračuna občine za leto 2013 tudi ni posebej poročala o zadolženosti javnega zavoda na 31. 12., pač pa le o skupni zadolženosti posrednih proračunskih uporabnikov.

Občina v letu 2011 ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, saj v tem letu ni izdala soglasja za zadolžitev javnega zavoda, katerega soustanoviteljica je, zato ni poslovala v skladu s 4. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da organ občinske uprave, pristojen za finance, izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

Ukrep občine

Občina je izdelala opis osnovnih aktivnosti procesa zadolževanja občine, vključno z dajanjem soglasij k zadolževanju in izdaji poroštev ter z nadzorom nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.4 Stanje dolga in poročanje o zadolžitvi

2.4.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013

Stanje dolga občine na 31. 12. obsega obveznosti občine iz najetih dolgoročnih posojil in likvidnostnih posojil, ki izkazujejo stanje na 31. 12., potencialne obveznosti iz izdanih poroštev občine ter obveznosti iz finančnih najemov in blagovnih kreditov.

Podatki o stanju dolga občine na 31. 12. posameznega leta in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji so prikazani v tabeli 7.

Tabela 7: Podatki o stanju dolga občine na 31. 12. posameznega leta in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

Leto	Dolg občine na 31. 12. v evrih	Dolg javnega sektorja na ravni občine na 31. 12. v evrih	Število prebivalcev 1. 1. naslednjega leta	Skupni dolg občine na prebivalca občine v evrih	Indeks 2009=100	Dolg vseh občin na prebivalca države* v evrih	Razmerje dolg občine/dolg vseh občin na prebivalca v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)/(4)	(6)	(7)	(8)=(5)/(7)*100
2009	11.462.487	117.804	25.795	449	100	301	149
2010	17.058.364	93.483	25.867	663	148	358	185
2011	22.800.759	174.263	25.886	888	198	392	227
2012	21.180.382	136.809	26.050	818	182	406	202
2013	19.553.979	99.209	25.893	759	169	408	186

Opomba: * Dolg vseh občin na prebivalca države predstavlja zadolžitev vseh občin in javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji.

Viri: podatki občine, podatki Ministrstva za finance in podatki Statističnega urada Republike Slovenije²¹.

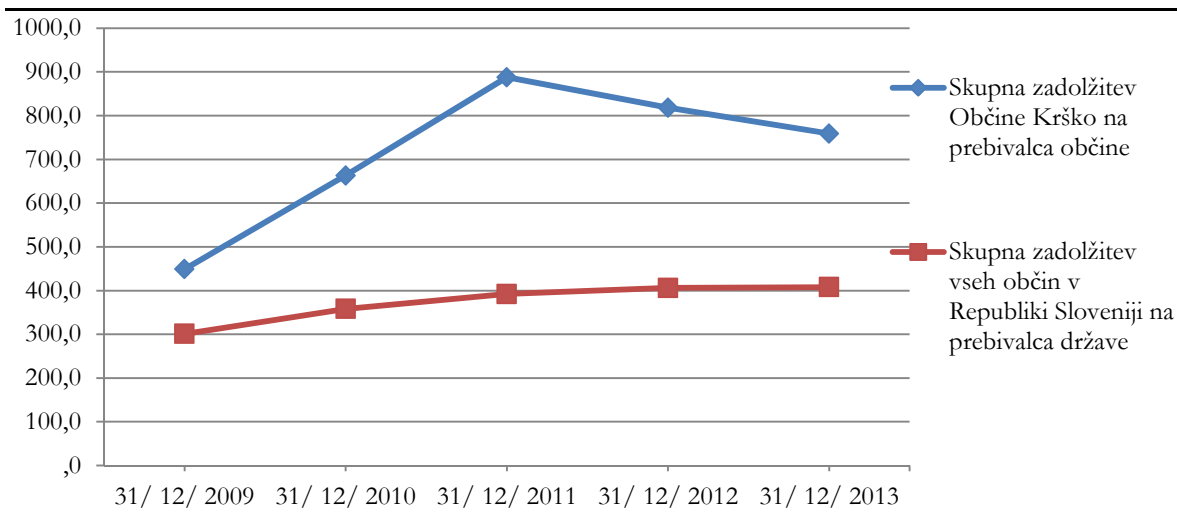
Na sliki 1 je prikazana skupna zadolžitev občine in javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine ter skupna zadolžitev vseh občin in javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na prebivalca države v obdobju od leta 2009 do leta 2013. Zadolžitev je prikazana po stanju na 31. 12. posameznega leta.

²¹ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>, stanje na dan 1. 1. 2014], 23. 6. 2014.

Slika 1: Skupna zadolžitev občine na prebivalca občine ter skupna zadolžitev vseh občin in javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na prebivalca države v obdobju od leta 2009 do leta 2013 po stanju na 31. 12. posameznega leta

v evrih



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Dolgoročna zadolžitev občine in javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine je bila najvišja na 31. 12. 2011, ko je znašala 888 evrov in se je glede na stanje na 31. 12. 2009 povečala za 98 odstotkov. Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je znašala 759 evrov in se je v primerjavi z 31. 12. 2009 povečala za 69 odstotkov. Primerjava s povprečnim dolgom vseh občin in javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca kaže, da je bil dolg občine na prebivalca največji na 31. 12. 2011, ko je presegel povprečje za 126,5 odstotka, po stanju na 31. 12. 2013 pa je presegel povprečje za 86 odstotkov.

2.4.2 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih so pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah – kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi najvišji možni obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014²² v 23. členu podrobneje določa obseg prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

Odlok o proračunu občine za leto 2013 v prvem odstavku 11. člena določa, da neposredni uporabnik lahko v tekočem letu razpiše javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v načrt razvojnih programov, če so zanj že načrtovane pravice porabe v sprejetem proračunu. Odlok o proračunu občine za leto 2013 v drugem odstavku 11. člena določa, da neposredni uporabniki v letu 2013 lahko prevzemajo

²² Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

obveznosti za namene, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če je izvedeno javno naročilo v skladu s prvim odstavkom tega člena, in pod naslednjimi pogoji:

- za leto 2014 do višine 60 odstotkov obsega pravic porabe, zagotovljenih na postavkah investicijskih odhodkov in investicijskih transferov v finančnem načrtu predlagatelja za leto 2012, in
- za leto 2015 do višine 40 odstotkov obsega pravic porabe, zagotovljenih na postavkah investicijskih odhodkov in investicijskih transferov v finančnem načrtu predlagatelja za leto 2012.

Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve ter za tekoče transfere po določitih tretjega odstavka 11. člena odloka o proračunu občine za leto 2013 ne sme presežati 25 odstotkov pravic porabe, zagotovljenih na postavkah tekočih odhodkov in tekočih transferov v finančnem načrtu predlagatelja za leto 2013.

Omejitve iz prvega in drugega odstavka tega člena ne veljajo za prevzemanje obveznosti za študije, investicijsko dokumentacijo, idejne zasnove in drugo osnovno dokumentacijo, ki je potrebna za uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov, za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami in zakupnimi pogodbami in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih in drugih storitev za operativno delovanje občine. Prevzete obveznosti iz drugega in tretjega odstavka tega člena morajo biti načrtovane v finančnem načrtu in načrtu razvojnih programov občine.

Občina je za pogodbe, s katerimi je prevzemala obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, v letu 2013 vodila evidenco, iz katere je za vsako pogodbo razvidna vrednost pogodbe, plačane obveznosti v tekočem letu in znesek prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

2.4.3 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja pravilnik o pošiljanju podatkov, ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občine morajo Ministrstvu za finance poročati četrletno in letno. Občina mora po določitih 10. člena pravilnika o pošiljanju podatkov najpozneje do 15. 1. tekočega leta pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na 31. 12. preteklega in predpreteklega leta, ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost, ter mora po določitih prvega odstavka 9. člena pravilnika o pošiljanju podatkov do 31. 1. tekočega leta prek aplikacije e-Dolg-občine poslati Ministrstvu za finance podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na 31. 12. preteklega in predpreteklega koledarskega leta.

Občina je od 16 javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je, ter javne agencije do 15. 1. 2014 pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na 31. 12. 2013. Občina je 31. 1. 2014 pozvala vse pravne osebe javnega sektorja na ravni občine, katerih ustanoviteljica je, da predložijo podatke o stanju zadolženosti v letu 2013, a se nekatere na poziv niso odzvale. Ni pa pozivala pravnih oseb, pri katerih je soustanoviteljica. Z aplikacijo e-Dolg-občine je Ministrstvu za finance do 31. 1. 2014 poročala o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, od katerih je pridobila podatke.

2.4.3.a Občina od treh javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je, dveh javnih zavodov, katerih soustanoviteljica je, ter javnega podjetja do 15. 1. 2014 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti

na 31. 12. 2013, kasneje pa je pridobila njihova letna poročila, iz katerih je razvidno, da javni zavodi in javno podjetje niso zadolženi.

Občina do 15. 1. 2014 od šestih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni pridobila podatkov o stanju zadolženosti na 31. 12. 2013, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

Ukrep občine

Občina je od pravnih oseb, za katere v letu 2014 ni pravočasno pridobila obrazcev o stanju zadolženosti na 31. 12. 2013, pridobila podatke 27. 11. 2014. Občina je izdelala opis osnovnih aktivnosti procesa zadolževanja občine, vključno z dajanjem soglasij k zadolževanju in izdaji poročev ter z nadzorom nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Krško* v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013.

Positivno mnenje

Menimo, da je Občina Krško v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013, v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

4. PRIPOROČILO

Občini Krško priporočamo, naj:

- okrepi notranje kontrole pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb na ravni občine, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Krško, priporočeno;
2. Francu Bogoviču, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si