



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

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



POS LANSTVO

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 Prebold v delu, ki se nanaša na zadolževanje

Številka: 324-3/2014/29

Ljubljana, 12. januarja 2015

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Prebold 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 Prebold 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 Prebold 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 Prebold v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

Računsko sodišče od Občine Prebold ni zahtevalo predložitve *odzivnega poročila*, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejet ustrezen popravilni ukrep.

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 STANJE DOLGA IN POROČANJE O ZADOLŽITVI.....	16
2.2.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013.....	16
2.2.2 Druge obveznosti občine	17
2.2.2.1 Plačilni roki	18
2.2.3 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	18
2.2.4 Poročanje o zadolžitvi.....	19
2.3 DRUGE UGOTOVITVE.....	20
3. MNENJE	21
4. ODZIVNO POROČILO	22

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Prebold (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 (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 6. 5. 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. 324-3/2014/3.

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	5.002
Ustanovitev	1998
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	3 (1 poklicno, 2 nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	15 članov
• nadzorni odbor	3 člani
Prihodki občine v letu 2013 ⁷	4.385.518 evrov
Odhodki občine v letu 2013 ⁸	4.714.172 evrov

Občina nima ustanovljenih ožjih delov. Občina je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica petih javnih zavodov.

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 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.

⁷ V Uradnem listu RS, št. 38/14 je objavljena informacija, da je Zaključni račun proračuna Občine Prebold za leto 2013 sprejet.

⁸ Tako kot opomba 7.

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	18. 12. 2008	št. 124/08
Rebalans A	17. 9. 2009	št. 103/09
Zaključni račun	3. 6. 2010	št. 67/10
Leto 2010		
Odlok o proračunu	17. 12. 2009	št. 107/09
Rebalans A	15. 7. 2010	št. 67/10
Rebalans B	10. 9. 2010	št. 106/10
Zaključni račun	14. 4. 2011	št. 32/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu	10. 3. 2011	št. 21/11
Rebalans A	20. 10. 2011	št. 86/11
Zaključni račun	5. 4. 2012	št. 29/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu	22. 12. 2011	št. 108/11
Rebalans A	4. 10. 2012	/ ⁹
Zaključni račun	11. 4. 2013	št. 49/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu	20. 12. 2012	št. 106/12
Rebalans A	30. 5. 2013	št. 49/13
Rebalans B	17. 10. 2013	št. 90/13
Zaključni račun	3. 4. 2014	št. 38/14

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.

⁹ Občina rebalansa proračuna ni objavila v Uradnem listu Republike Slovenije ali v uradnem glasilu.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Vinko Debelak, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zadolževanju

Izraz zadolževanje opredeljuje 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 poroštev občine ter zadolževanje in izdajanje poroštev 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 poroštev 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 zadolžitve, 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 premoženjskopravna 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 vštevajo 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 glavnih 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
Nova Ljubljanska banka d. d., Ljubljana	24. 12. 2009	500.000	10	301.653
Nova Ljubljanska banka d. d., Ljubljana	22. 11. 2011	400.000	10	320.661
Skupaj		900.000		622.314

Vir: pogodbe o dolgoročnih posojilih občine.

Občina je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 najela dve dolgoročni posojili pri poslovnih bankah za financiranje investicij iz občinskega proračuna v skupnem znesku 900.000 evrov. Pred sklenitvijo vsake pogodbe je pridobila soglasje Ministrstva za finance k zadolžitvi. Skupno stanje glavnice iz navedenih pogodb je na 31. 12. 2013 znašalo 622.314 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	Indeks
	načrtovano v evrih	izvršeno v evrih	načrtovano v evrih	izvršeno v evrih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)/(2)*100	(7)=(5)/(4)*100
2009	1.128.000	500.000	120.000	108.376	44	90
2010	0	0	158.000	157.963	/	100
2011	500.000	400.000	158.000	149.629	80	95
2012	0	0	198.000	197.632	/	100
2013	0	0	206.000	205.966	/	100
Skupaj	1.628.000	900.000	840.000	819.566	55	97

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

Občina je načrtovala zadolžitev in se tudi zadolžila v dveh proračunskih letih v skupnem znesku 900.000 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, z izjemo leta 2011, stalno naraščalo. Tako je v letu 2009 znašalo 108.376 evrov, v letu 2013 pa že 205.966 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 je prikazana 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	4.401.506	5.382.777	5.917.702	3.990.368	4.149.710
Znesek dovoljenega odplačila dolga	352.120	430.622	473.416	319.229	331.977
Znesek odplačila dolga ¹⁹	160.015	201.543	199.701	248.636	241.754
• dolgoročna posojila (glavnica in obresti)	160.015	201.543	199.701	248.636	241.754
• finančni najemi	/	/	/	/	/
• izdana poroštva	/	/	/	/	/
• blagovni krediti	/	/	/	/	/
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	3,6	3,7	3,4	6,2	5,8
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	45,4	46,8	42,2	77,9	72,8

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

V letu 2009 je odplačilo dolga občine glede na osnovo za zadolžitev znašalo 3,6 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa 45,4 odstotka. Odplačilo dolga se je, z izjemo leta 2011, letno povečevalo in je v letu 2012, ko je bilo najvišje, glede na osnovo za zadolžitev znašalo že 6,2 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa je doseglo že 77,9 odstotka. V letu 2013 se je odplačilo dolga znižalo in je glede na osnovo za zadolžitev znašalo 5,8 odstotka.

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 treh pogodb o dolgoročnem posojilu za financiranje investicij, predvidenih v proračunih občine, in ene pogodbe o dolgoročnem posojilu za upravljanje z dolgom občinskega proračuna.

2.2 Stanje dolga in poročanje o zadolžitvi

2.2.1 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 6.

Tabela 6: 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	1.947.219	0	4.734	411	100	301	136,5
2010	1.789.256	0	4.916	364	89	358	101,7
2011	2.039.627	0	4.998	408	99	392	104,1
2012	1.841.995	0	5.052	365	89	406	89,9
2013	1.636.029	0	5.002	327	80	408	80,1

Opombi: * Skupna zadolžitev občine predstavlja le zadolžitev občine, ker javni sektor na ravni občine ni zadolžen.

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

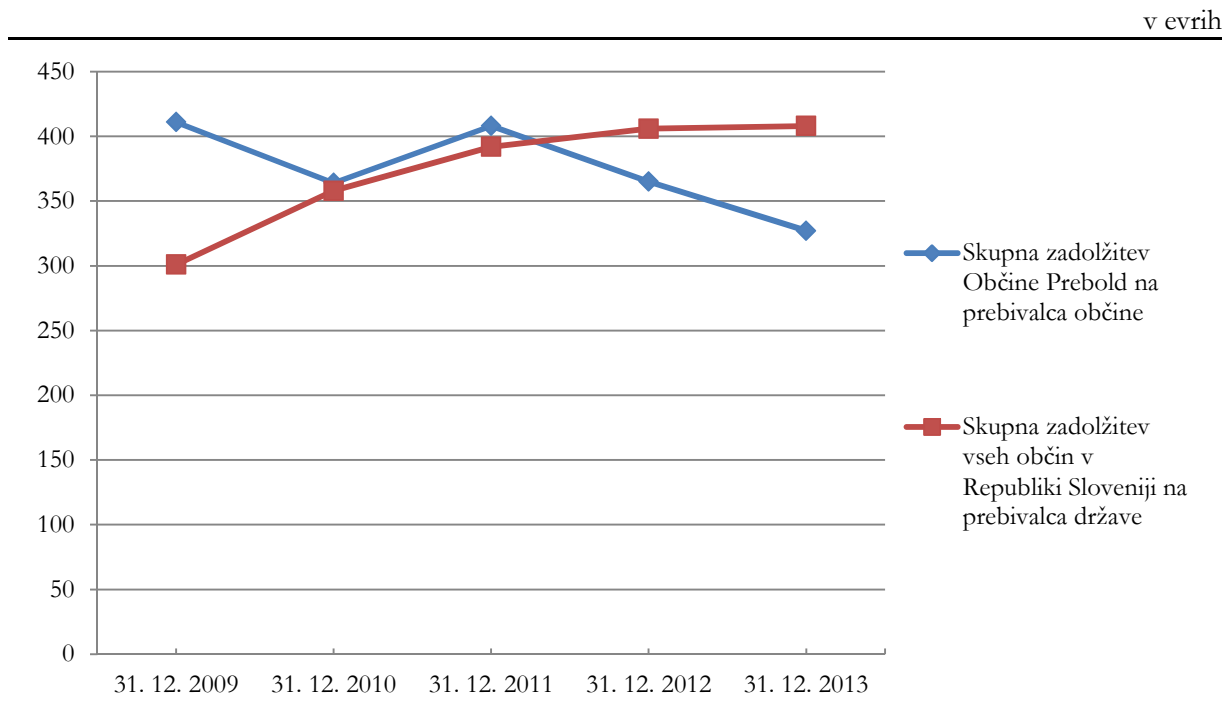
Viri: podatki občine, podatki Ministrstva za finance in podatki Statističnega urada Republike Slovenije²⁰.

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.

²⁰ 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



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Ker javni sektor na ravni občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013 ni bil zadolžen, predstavljamo samo zadolžitev občine in torej primerjamo zadolžitev občine na prebivalca občine s skupno zadolžitvijo občin in javnega sektorja vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca države. Dolgoročna zadolžitev občine na prebivalca se je v obdobju od 31. 12. 2009 do 31. 12. 2013 zmanjšala za 20 odstotkov in je ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, znašala 327 evrov na prebivalca občine. Primerjava s povprečnim dolgom vseh občin in javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca kaže, da je skupna zadolžitev občine na 31. 12. 2009 presegla povprečje občin za 36,5 odstotka, malo nad povprečjem je bila na 31. 12. 2010 in 31. 12. 2011, na 31. 12. 2012 in 31. 12. 2013 pa je bila pod povprečjem občin za 10,1 oziroma za 19,9 odstotka.

2.2.2 Druge obveznosti občine

Poleg stanja dolga po 10.b členu ZFO-1 smo proučili tudi stanje drugih kratkoročnih in dolgoročnih obveznosti občine. Posredno lahko na obseg likvidnostne ali dolgoročne zadolžitve občine vpliva tudi sklepanje poslov, s katerimi občina prevzema druge obveznosti v breme proračuna, in sicer sklepanje poslov, s katerimi občina prevzema:

- druge kratkoročne obveznosti; predvsem (ne)spoštovanje plačilnih rokov pri sklepanju pogodb; plačilne roke tudi za občine določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije; daljši plačilni roki od tistih, ki so ali so bili določeni z zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, praviloma pomenijo, da ima posel lastnosti blagovnega kredita; likvidnostnemu zadolževanju se lahko občine izogibajo tudi z nespoštovanjem sicer pravilno določenih pogodbenih

plačilnih rokov pri plačevanju obveznosti iz proračuna; visoko stanje zapadlih, vendar neplačanih kratkoročnih obveznosti ob koncu proračunskega leta je lahko znak, da se občina izogiba zadolževanju s prenosom zapadlih obveznosti v naslednje proračunsko leto;

- druge dolgoročne obveznosti; ti posli bi lahko bili izvedeni na način, da občinam ni bilo treba upoštevati pravil, ki jih glede postopka zadolževanja ali dovoljenega obsega zadolževanja določa ZFO-1 (prevzem dolga, stavbne pravice, javno-zasebna partnerstva in podobni posli); zlasti stavbne pravice in javno-zasebna partnerstva so posli, ki lahko imajo, če vključujejo tudi prevzemanje dolgoročnih obveznosti, enake učinke kot zadolževanje, ne pomenijo pa neposrednega najema posojila in njegovega odplačila iz občinskega proračuna, ampak pogosto dolgoročno obveznost za posredna plačila, kot so na primer tekoči transferi za najemnine javnim zavodom.

2.2.2.1 Plačilni roki

Plačilne roke neposrednih proračunskih uporabnikov v breme proračuna za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije.

2.2.2.1.a Občina je račun Javnega komunalnega podjetja Žalec, d. o. o. v znesku 68.553 evrov, ki ga je prejela 28. 11. 2013, plačala 15. 1. 2014 (48. dan po prejemu računa), kar je v neskladju s 25. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014²¹, ki določa plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.2.3 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 2014 v 23. členu podrobneje določa obseg prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

Odlok o proračunu Občine Prebold za leto 2013 in oba Odloka o rebalansu proračuna Občine Prebold za leto 2013 v 6. členu določajo, da skupni obseg prevzetih obveznosti občine, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in investicijske transfere, ne sme presegati 70 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu občine, od tega:

- 35 odstotkov navedenih pravic porabe v letu 2014 in
- 35 odstotkov navedenih pravic porabe v ostalih prihodnjih letih.

²¹ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

Skupni obseg prevzetih obveznosti občine, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za blago in storitve ter tekoče transfere, ne sme presegati 40 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu občine. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika, in tudi za prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih in drugih storitev za operativno delovanje občine.

2.2.3.a Občina nima vzpostavljenega sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato ni mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na 31. 12. 2013 ne presega obsega, določenega v 6. členu odloka o proračunu in odlokov o rebalansih proračuna. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Občina spremlja oziroma evidentira prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let s pomočjo načrta razvojnih programov. Ob sprejetju proračuna je sprejet tudi načrt razvojnih programov za obdobje štirih let. Skrbniki posameznih projektov teh ne morejo zaključiti, dokler niso poplačane vse obveznosti. Občina bo to prakso spremenila in ob vsakokratnem sprejemu proračuna ali rebalansa proračuna v posebni prilogi potrjevala tudi neporavnane obveznosti pri projektih.

Ukrepi občine

Občina je med izvajanjem revizije vzpostavila sistem spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

2.2.4 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 določilih 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 določilih 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 šestih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine do 15. 1. 2014 pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na 31. 12. 2013. 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.

2.3 Druge ugotovitve

2.3.1.a Občina Odloka o rebalansu proračuna Občine Prebold za leto 2012 (v nadaljevanju: odlok o rebalansu proračuna za leto 2012) ni objavila v Uradnem listu RS ali v uradnem glasilu. Odlok o rebalansu proračuna za leto 2012 ni vseboval podatkov, povezanih z zadolževanjem.

Po določilu prvega odstavka 66. člena ZLS morajo biti statut in drugi predpisi občine objavljeni.

Občina odloka o rebalansu proračuna za leto 2012 ni objavila, kar je v neskladju s prvim odstavkom 66. člena ZLS.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Prebold* 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.

Pozitivno mnenje

Menimo, da je Občina Prebold 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. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejet ustrezen popravljalni ukrep (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), in sicer je občina:

- 22. 12. 2014 vzpostavila sistem spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let – točka 2.2.3.a.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Prebold, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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