



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Občine Štore



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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Občine Štore

Številka: 324-12/2014/43

Ljubljana, 9. maja 2016

1. UVOD

V revizijskem poročilu o pravilnosti poslovanja Občine Štore v delu, ki se nanaša na zadolževanje, št. 324-12/2014/32 z dne 21. 12. 2015 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju računsko sodišče) Občini Štore (v nadaljevanju: občina) izreklo negativno mnenje.

Ker vse razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od občine zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Občina je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Miran Jurkošek, župan občine, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Št. 060-0002/2014-16 z dne 18. 3. 2016 in dopolnitev št. 060-0002/2014-17 z dne 21. 3. 2016.

2. NEPRAVILNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Zadolžitev za investicije, izdaja poroštev občine, soglasje občine k zadolževanju in izdajanju poroštev javnega sektorja na ravni občine, likvidnostno zadolževanje

2.1.1 Opis nepravilnosti

V točkah 2.1, 2.2, 2.3 in 2.4 revizijskega poročila je navedeno več nepravilnosti, ki se nanašajo na zadolževanje in na pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, in sicer:

- izvršeni izdatki občine (odplačilo dolga) so v letih 2009 in 2010 presegle načrtovane izdatke občine za skupaj 1.800 evrov; občina prevzetih obveznosti iz preteklih let, ki bi jih morala poravnati v letih 2009 in 2010, ni realno načrtovala in jih ni v celoti upoštevala v proračunih, kar je v neskladju s 46. členom Zakona o javnih financah² (v nadaljevanju: ZJF) – točka 2.1.1.a;
- občina v veljavnem proračunu na dan zadolžitve za najeti posojili za izvrševanje proračuna v skupnem znesku 381.595 evrov ni imela načrtovanega zadolževanja, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 10.a člena Zakona o financiranju občin³ (v nadaljevanju: ZFO-1) – točki 2.1.3.a in 2.1.4.a;
- za sklenitev posojilnih pogodb v skupnem znesku 381.595 evrov, pri katerih črpanje in odplačilo dolga nista bila v istem proračunskem letu, občina ni pridobila soglasja Ministrstva za finance, kar je v neskladju s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 – točki 2.1.3.b in 2.1.4.b;
- občina je v letu 2014 najela dolgoročno posojilo v znesku 200.000 evrov pri družbi, ki je bila kot gospodarska družba zasebnega prava registrirana za trgovanje z lastnimi nepremičninami in za dajanje lastnih nepremičnin v najem, kar je v neskladju z drugim odstavkom 2. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin⁴ – točka 2.1.3.c;
- s sklenitvijo petih pogodb o obročnem plačilu obveznosti se je občina zadolžila za nakup poslovnih prostorov in odplačilo zapadlih obveznosti, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu in ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni, da se je zadolžila na način in po postopku, ki ju javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v nasprotju z ZFO-1 in s Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin – točka 2.1.5.a;
- občina se je v letih 2009, 2010, 2011 in 2014 zadolžila, čeprav je v teh letih z odplačilom dolga in s potencialnimi obveznostmi iz izdanih poroštev preseгла zakonsko dovoljeno mejo za dopustnost zadolžitve, kar je v neskladju z drugim odstavkom 10.b člena ZFO-1 – točke 2.1.6.a, 2.1.6.b in 2.1.6.c;

² Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

³ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁴ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10.

- občina je z izdajo blanco menic in zastavitvijo nepremičnin v svoji lasti izdala poročstva za zavarovanje terjatev iz dolgoročnega posojila družbi, ki ni posredni proračunski uporabnik ali javno podjetje, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10.e člena ZFO-1 – točka 2.2.1.a;
- občina ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju s 4. točko prvega odstavka 71. člena ZJF – točki 2.3.1.a in 2.3.1.b;
- v letu 2013 je stanje likvidnostne zadolžitve občine za 97 dni presegalo 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna občine, kar je v neskladju s petim odstavkom 10.a člena ZFO-1 – točka 2.4.1.a.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati načrt aktivnosti za sprejem internega akta, ki vsebuje opis procesov zadolževanja občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine (zadolževanje za investicije, likvidnostno zadolževanje, izdajanje poroštev za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izdajanje soglasij k zadolževanju in izdaji poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine), da se opredelijo osnovne aktivnosti procesov in odgovornost za njihovo izvedbo.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je pripravila osnutek Navodila o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni Občine Štore, v katerem je podrobneje opredelila postopke zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občina načrtuje sprejetje tega internega akta do 31. 12. 2016.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Občina je s tem, ko je pripravila načrt aktivnosti za sprejem notranjega akta in osnutek notranjega akta, ki vsebuje opis procesov zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izkazala ustrezen začetek aktivnosti za ureditev tega področja poslovanja. Opozarjamo pa, da mora občina notranji akt dopolniti tudi z opisom procesov zadolževanja občine.

2.2 Druge obveznosti občine

2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.5.2.a revizijskega poročila je računsko sodišče opozorilo na visoka stanja drugih zapadlih kratkoročnih obveznosti občine na dan 31. 12. v letih od 2009 do 2013 in na dan 31. 10. 2014. Kratkoročne zapadle obveznosti na dan 31. 12. v letih 2009, 2012 in 2013 so presegale 20 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine navedenih let, kratkoročne zapadle obveznosti na dan 31. 12. v letih 2010 in 2011 pa so presegale 30 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine navedenih let. Kratkoročne zapadle obveznosti na dan 31. 10. 2014 so znašale 1.070.438 evrov, kar je predstavljalo 43,1 odstotka realiziranih prihodkov proračuna občine v obdobju od 1. 1. do 31. 10. 2014 oziroma 27,1 odstotka načrtovanih prihodkov proračuna občine za leto 2014, v katerem jih je občina morala poplačati.

V točkah 2.5.2.1.a in 2.5.2.1.b revizijskega poročila so navedene nepravilnosti, ki se nanašajo na plačilne roke. Občina pri plačilu obveznosti iz proračuna v letih od 2009 do 2013 in v obdobju od 1. 1. do

31. 10. 2014 ter pri določitvi roka za plačilo v pogodbi o nakupu nepremičnine ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009⁵, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011⁶, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012⁷, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁸ in Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁹.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati načrt aktivnosti za uskladitev prevzemanja obveznosti z načrtovanimi prilivi v proračun občine, ki bo omogočal plačevanje obveznosti občine v zakonskih rokih.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je navedla, da je v letu 2015 aktivno pričela z zmanjševanjem obsega vseh kratkoročnih obveznosti. Obveznosti, ki so na dan 31. 12. 2014 znašale 1.113.223 evrov, je do 31. 12. 2015 zmanjšala za 115.593 evrov na 997.630 evrov. Tudi v letu 2016 je občina nadaljevala z zmanjševanjem kratkoročnih obveznosti, saj so se do 17. 3. 2016 zmanjšale za 258.637 evrov na 738.993 evrov. Občina je pripravila načrt odplačila kratkoročnih obveznosti, ki vsebuje predvideno stanje razpoložljivih denarnih sredstev in načrtovana odplačila obveznosti po posameznih dnevih za vse leto 2016. Občina načrtuje, da bo v drugi polovici leta 2016 pričela plačevati nekatere obveznosti (za zagotavljanje institucionalnega varstva za odrasle, plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev ter nekatere obveznosti do dobaviteljev) v skladu s predpisanimi plačilnimi roki.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

2.3.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.5.3.a revizijskega poročila je navedeno, da občina nima vzpostavljenega sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato ni bilo mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na dan 31. 12. 2013 in na dan 31. 10. 2014 presega obseg, določen v 6. členu Odloka o proračunu Občine Štore za leto 2013¹⁰ in 6. členu Odloka o proračunu Občine Štore za leto 2014¹¹.

⁵ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09 (31/09-popr), 59/09, 96/09.

⁶ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

⁷ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

⁸ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

⁹ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14.

¹⁰ Uradni list RS, št. 105/12.

¹¹ Uradni list RS, št. 110/13.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati načrt aktivnosti za vzpostavitev sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je navedla, da ima vzpostavljen ustrezen informacijski sistem za spremljanje porabe sredstev, ki ji omogoča spremljanje porabe sredstev po proračunskih postavkah, strukture porabe sredstev, prejetih računov, plačil obveznosti ter odprtih obveznosti iz prejetih računov. Informacijski sistem občino obvešča tudi o prekoračitvah porabe na proračunskih postavkah. Pripravila je tudi osnutek evidence Pregled prevzetih obveznosti, v kateri bo evidentirala vse prevzete obveznosti. Občina načrtuje, da bo evidenco prevzetih obveznosti, ki bo vključevala prevzete obveznosti pred letom 2016, prevzete obveznosti, ki bodo nastale do 31. 12. 2016, ter skupne prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, vzpostavila v letu 2016.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.4 Družba ŠporTink, d. o. o. – ukinitvev oziroma preoblikovanje

2.4.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.6.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je občinski svet ustanovil družbo ŠporTink, d. o. o. (v nadaljevanju: družba ŠporTink), ne da bi občina opredelila zaščito občinskega interesa v smislu določil drugega odstavka 73. člena ZJF.

Občina z ustanovitvijo družbe ŠporTink ni ravnala po nobeni izmed dopustnih pravnih podlag za ustanovitev družbe ali za nakup delnic ali deleža, saj ne gre za:

- ustanovitev javnega podjetja, ki bi izvajalo javno službo, za ustanovitev katerega je podlaga v določilih Zakona o lokalni samoupravi¹² in Zakona o gospodarskih javnih službah¹³;
- javno-zasebno partnerstvo, za ustanovitev katerega je podlaga v določilih Zakona o javno-zasebnem partnerstvu¹⁴, in
- nakup delnic ali deleža za zaščito občinskega interesa, za kar je ustrezna podlaga drugi odstavek 73. člena ZJF,

kar pomeni, da za ustanovitev družbe ŠporTink niso bili izpolnjeni pogoji, ki jih določajo javnofinančni predpisi, in torej občina družbe ŠporTink ne bi smela ustanoviti.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati analizo prednosti in slabosti ukinitve družbe ŠporTink z analizo stroškov in posledic njene ukinitve in opredelitvijo obdobja, v katerem bi družba ŠporTink lahko prenehala delovati, oziroma analizo prednosti in slabosti njenega preoblikovanja v drugo

¹² Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

¹³ Uradni list RS, št. 32/93.

¹⁴ Uradni list RS, št. 127/06.

pravnoorganizacijsko obliko v skladu s predpisi. Analiza prednosti in slabosti je morala vsebovati načrt aktivnosti, ki jih bo občina izvedla na podlagi analize prednosti in slabosti, in časovni okvir, v katerem bodo aktivnosti izvedene.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je pripravila analizo pravnih možnosti za ukinitve družbe in statusno preoblikovanje družbe ŠporTink, v kateri je predvidela tri možne scenarije:

- prenehanje družbe ŠporTink in izbris iz sodnega registra po postopku redne likvidacije (po določilih 402. člena do 424. člena Zakona o gospodarskih družbah¹⁵; v nadaljevanju: ZGD-1), pri čemer se dejavnosti družbe ŠporTink prenesejo na občino; občina meni, da je pri tej možnosti prenehanja družbe izpostavljena visokemu finančnemu tveganju, saj bi v likvidacijskem postopku prišlo ali do prodaje nepremičnine Dom na Svetini na javni dražbi, pri čemer obstaja tveganje, da bi bil objekt prodan po nižji ceni, kot jo je zanj v letu 2013 plačala občina, in/ali do unovčenja jamstev občine za zavarovanje terjatev banke do družbe ŠporTink z izdanimi blanco menicami in ustanovitvijo hipoteke na nepremičninah občine, o čemer ne bi odločala občina, ampak banka upnica;
- prenehanje družbe ŠporTink po skrajšanem postopku (po določilih 425. člena do 429. člena ZGD-1), pri čemer se dejavnosti družbe ŠporTink prenesejo na občino; občina meni, da bi morala pri tej možnosti prenehanja družbe družba ŠporTink najprej urediti pravna razmerja z banko, torej bi morala občina ob soglasju banke prevzeti dolg družbe ŠporTink do banke, pri čemer pa občina poudarja, da po določilih 10.d člena ZFO-1 občina ne sme prevzemati dolga;
- preoblikovanje družbe v javni zavod; občina meni, da ZGD-1 jasno opredeljuje možne oblike statusnega preoblikovanja gospodarskih družb, pri čemer preoblikovanje družbe z omejeno odgovornostjo v javni zavod ni mogoče, kar pomeni, da za preoblikovanje družbe ŠporTink v javni zavod ni pravne podlage.

Občina se na podlagi izvedene analize prednosti in slabosti vseh treh možnosti prenehanja oziroma preoblikovanja družbe ŠporTink nagiba k sprejemu odločitve o prenehanju družbe po skrajšanem postopku, pri čemer bi dejavnost in dolg družbe prenesla na občino. Občina je navedla, da bi bilo prenehanje družbe ŠporTink najprimerneje izvesti ob koncu poslovnega leta 2016 oziroma najkasneje do 31. 6. 2017.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*, vendar občino opozarjamo, da končno odločitev o načinu prenehanja družbe ŠporTink in času njenega prenehanja sprejme po posvetovanju in usklajevanju z Ministrstvom za finance.

¹⁵ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15.

2.5 Družba ŠporTink – posodobljen načrt denarnih tokov

2.5.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.6.1.c revizijskega poročila je računsko sodišče ocenilo, da je občina izpostavljena tveganju, da bo obveznost odplačila dolgoročnega posojila družbe ŠporTink v znesku 600.000 evrov, za katerega je družbi ŠporTink izdala poročilo za zavarovanje njenih obveznosti iz dolgoročnega posojila, že od leta 2017 morala delno ali v celoti poravnati občina, oziroma tveganju, da bo morala zagotavljati sredstva za poslovanje družbe (z dokapitalizacijami družbe) za poplačilo njenih obveznosti.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pridobila posodobljen načrt denarnih tokov družbe ŠporTink in pregled potreb po dodatnem financiranju družbe ŠporTink iz proračuna občine v obdobju od leta 2015 do leta 2027.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je pripravila posodobljen načrt denarnih tokov družbe ŠporTink, iz katerega je razvidno, da bo družba ŠporTink od leta 2017 dosegala negativen denarni tok, ki bo v obdobju od leta 2017 do leta 2027 znašal v povprečju 46.629 evrov letno. Od leta 2017 bi bilo torej potrebno dodatno financiranje družbe ŠporTink iz proračuna občine.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti poslovanja Občine Štore v delu, ki se nanaša na zadolževanje, izdelala Občina Štore. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Miran Jurkošek, župan občine, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, ki jih je sprejela Občina Štore, *zadovoljivi*.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Štore, 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