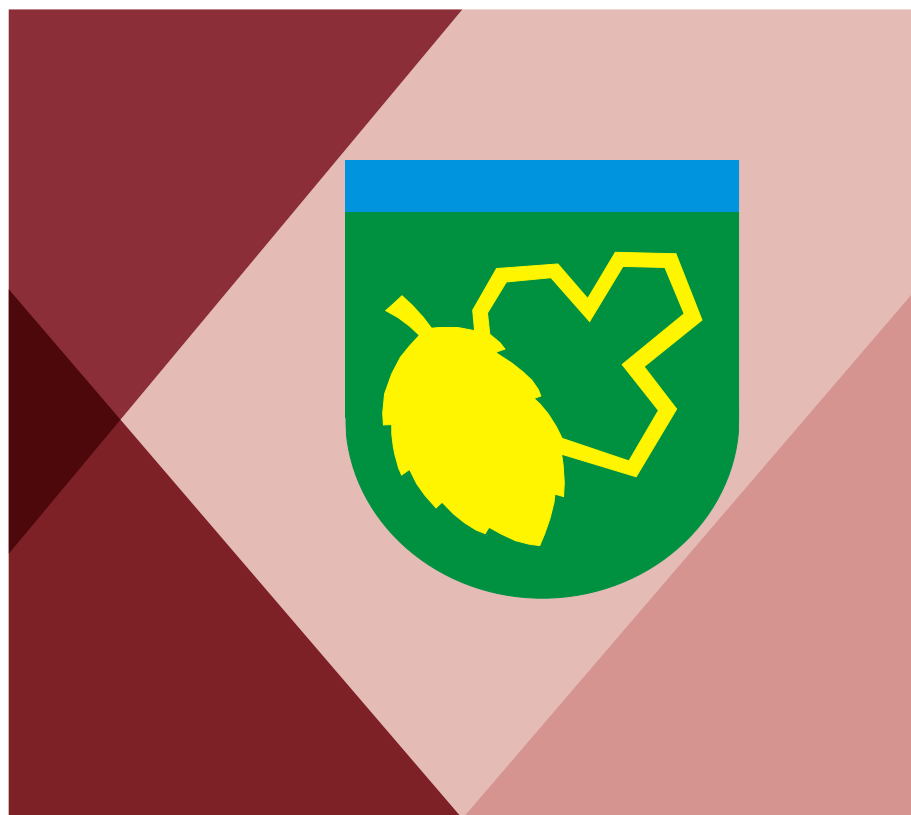




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

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



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 Žalec v delu, ki se nanaša na zadolževanje

Številka: 324-10/2014/28

Ljubljana, 23. decembra 2014

Povzetek

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

Računsko sodišče je Občini Žalec 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 sprejet ustrezen popravljalni 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
1.3.2 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	18
2.2.2.1 Plačilni roki	19
2.2.3 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	19
2.2.4 Poročanje o zadolžitvi.....	20
2.3 DRUGE UGOTOVITVE.....	20
2.3.1 Zaključni račun proračuna občine za leto 2009.....	20
3. MNENJE	21
4. ODZIVNO POROČILO	22
5. PRIPOROČILO	23

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Žalec (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 poroštvenih občin in zamenjava obstoječih poroštvenih izjav, soglasje občine k zadolževanju in izdajanju poroštvenih 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. 324-10/2014/3.

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	21.255
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	3 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	29 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2013 ⁷	16.510.986 evrov
Odhodki občine v letu 2013 ⁸	16.720.929 evrov

Občina ima mestno skupnost in devet krajevnih skupnosti, ki imajo status pravne osebe javnega prava. Občina je ustanoviteljica sedmih javnih zavodov ter soustanoviteljica šestih javnih zavodov, javnega podjetja ter gospodarsko interesnega združenja, v katerem ima prevladujoč vpliv 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. 2013], 30. 9. 2014.

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitev občine navajamo tudi ta podatek.

⁷ Zaključni račun proračuna Občine Žalec za leto 2013; Uradni list RS, št. 41/14.

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	31. 3. 2008	št. 34/08
Rebalans A	22. 12. 2008	št. 124/08
Rebalans B	9. 11. 2009	št. 94/09
Zaključni račun	/	/
Leto 2010		
Odlok o proračunu	21. 12. 2009	št. 110/09
Rebalans	28. 6. 2010	št. 55/10
Zaključni račun	26. 5. 2011	št. 46/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu	3. 2. 2011	št. 10/11
Rebalans	27. 10. 2011	št. 90/11
Zaključni račun	19. 4. 2012	št. 31/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu	28. 2. 2012	št. 20/12
Rebalans	27. 9. 2012	št. 77/12
Zaključni račun	25. 4. 2013	št. 40/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu	28. 2. 2013	št. 20/12
Rebalans A	31. 1. 2013	št. 13/13
Rebalans B	24. 10. 2013	št. 92/13
Zaključni račun	22. 5. 2014	št. 41/14

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 2. 11. 2010 odgovorna oseba Alojz Posedel, župan občine, od 2. 11. 2010 ter med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba Janko Kos, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zadolževanju

Izraz zadolževanje opredeljuje Zakon o javnih financah⁹ (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 občin¹⁰ 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 občin¹¹ (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 samouprave¹², 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 Slovenije¹³, ki v 149. členu daje občinam pravico, da se lahko zadolžijo, vendar le na podlagi zakona. Navedeno ustavno določbo povzema Zakon o lokalni samoupravi, ki v 55. členu določa, da se občina lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom.

Občine pri zadolževanju primarno uporabljajo Zakon o financiranju občin¹⁴ (v nadaljevanju: ZFO-1), ZJF pa, kadar v ZFO-1 ni določeno drugače (10. člen ZFO-1).

⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10, 101/13.

¹⁰ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10.

¹¹ Uradni list RS, št. 3/08, 79/08, 3/13.

¹² Sprejeta je bila leta 1985, veljati pa je začela 1. 1. 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.

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

¹⁴ 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 morajo občine upoštevati določila Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁵.

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.

¹⁵ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13.

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 zakonom, ki ureja lokalno samoupravo;
- je v odloku o proračunu občine določila obseg zadolževanja v skladu s tretjim odstavkom 10.a člena ZFO-1 in
- odplačilo obveznosti iz posojil, 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
Banka Celje, d. d., Celje	19. 8. 2009	3.400.000	15	2.493.332
UniCredit Banka Slovenija, d. d., Ljubljana	27. 12. 2010	2.000.000	15	1.600.001
BKS Bank AG, Bančna podružnica, Ljubljana	25. 8. 2011	4.300.000	15	3.726.667
BKS Bank AG, Bančna podružnica, Ljubljana	29. 8. 2012	3.000.000	15	2.800.000
Skupaj		12.700.000		10.620.000

Vir: pogodbe o dolgoročnih posojilih občine.

Občina je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 najela štiri dolgoročna posojila pri poslovnih bankah za financiranje investicij iz občinskega proračuna v skupnem znesku 12.700.000 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 10.620.000 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	3.400.000	3.400.000	282.670	282.490	100	100
2010	3.200.000	2.000.000	512.340	510.293	63	100
2011	4.300.000	4.300.000	644.974	645.115	100	100
2012	3.000.000	3.000.000	819.567	820.764	100	100
2013	0	0	1.022.171	1.022.510	/	100
Skupaj	13.900.000	12.700.000	3.281.722	3.281.172	91	100

Viri: odloki o proračunih občine za leta od 2009 do 2013, predlog odloka o zaključnem računu proračuna občine za leto 2009 in odloki o zaključnih računih proračunov občine za leta od 2010 do 2013.

Občina je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 načrtovala zadolžitev in se tudi zadolžila v štirih proračunskih letih v skupnem znesku 12.700.000 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 stalno naraščalo. Tako je v letu 2009 znašalo 282.490 evrov, v letu 2013 pa že 1.022.510 evrov.

2.1.1.a Izvršeni izdatki občine (odplačilo dolga) so v obdobju od leta 2011 do leta 2013 odstopali od načrtovanih izdatkov občine za skupaj 1.677 evrov (v letu 2011 za 141 evrov, v letu 2012 za 1.197 evrov in v letu 2013 za 339 evrov). Občina prevzetih obveznosti iz preteklih let, ki bi jih morala poravnati v letih 2011, 2012 in 2013, ni realno načrtovala in jih ni v celoti upoštevala v proračunih, kar je v neskladju s 46. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki zagotovijo sredstva za obveznosti iz preteklih let, ki niso predvidene v proračunu za tekoče leto, v okviru sredstev proračuna tekočega leta. ZJF v prvem odstavku 39. člena določa, da se obveznosti iz občinskega dolga, stroškov, povezanih z zadolževanjem, in poroštev poravnajo ne glede na sredstva, ki so za ta namen izkazana v posebnem delu proračuna. V drugem odstavku istega člena pa je določeno, da lahko župan sredstva za pokrivanje teh obveznosti prerazporedi iz bilance prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO). Župan bi zato moral v skladu z drugim odstavkom 39. člena ZJF izvesti prerazporeditev sredstev iz BPO v račun financiranja.

2.1.2 Obseg zadolževanja občine

ZFO-1 v drugem odstavku 10.b člena določa, da se občina v tekočem letu lahko zadolži, če odplačila 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 BPO 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 zadolžitev¹⁶, znesek dovoljenega odplačila dolga¹⁷ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013.

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	13.307.575	16.175.436	15.753.220	18.014.871	15.128.611
Znesek dovoljenega odplačila dolga	1.064.606	1.294.035	1.260.258	1.441.190	1.210.289
Znesek odplačila dolga ¹⁸	407.362	653.696	853.302	1.079.336	1.295.949
• dolgoročna posojila (glavnica in obresti)	371.547	653.696	853.302	1.079.336	1.295.949
• finančni najemi	/	/	/	/	/
• izdana poroštva	35.815	/	/	/	/
• blagovni krediti	/	/	/	/	/
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	3,1	4,0	5,4	6,0	8,6
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	38,3	50,5	67,7	74,9	107,1

Viri: predlog odloka o zaključnem računu proračuna občine za leto 2009, odloki o zaključnih računih občine za leta od 2010 do 2013 in bruto bilanca za leto 2009.

Odplačilo dolga občine je v letu 2009 znašalo 407.362 evrov in se je nanašalo na odplačila dolga dolgoročnih posojil v znesku 371.547 evrov in na potencialne letne obveznosti izdanega poroštva v

¹⁶ Prihodki iz BPO 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.

¹⁷ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

¹⁸ 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 desetih pogodb o dolgoročnem posojilu za financiranje investicij, predvidenih v proračunih občine, in za nakup stanovanj ter iz izdanega poroštva za zadolžitev javnega podjetja.

znesku 35.815 evrov. Glede na osnovo za zadolžitev je znašalo 3,1 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa 38,3 odstotka. Odplačilo dolga občine se je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 stalno povečevalo, vendar v nobenem letu ni preseglo dovoljene 8-odstotne meje po 10.b členu ZFO-1. V letu 2013 je odplačilo dolga občine znašalo 1.295.949 evrov, kar predstavlja 8,6 odstotka osnove za zadolžitev oziroma 107,1 odstotka dovoljenega zneska odplačila dolga občine v letu 2013.

2.1.2.a Občino opozarjamo, da je z odplačilom dolga v letu 2013 za 0,6 odstotne točke oziroma 85.660 evrov presegla mejo 8 odstotkov, določeno v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1. Pri tem poudarjamo, da se občina v tem letu ni na novo zadolžila in torej ni kršila 10.b člena ZFO-1, pač pa je presežena meja 8 odstotkov posledica odplačila obveznosti iz zadolžitev pred letom 2013 in znižanja prihodkov občine v letu 2012, ki so se v primerjavi z letom poprej zmanjšali kar za 2.519.652 evrov.

2.2 Stanje dolga in poročanje o zadolžitvi

2.2.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013

Stanje dolga občine na 31. 12. predstavlja 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	5.384.700	0	21.494	251	100	301	83,4
2010	6.883.695	0	21.483	320	127	358	89,4
2011	10.547.943	0	21.532	490	195	392	125,0
2012	12.738.758	0	21.413	595	237	406	146,6
2013	11.724.269	0	21.255	552	220	408	135,3

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 Slovenije¹⁹.

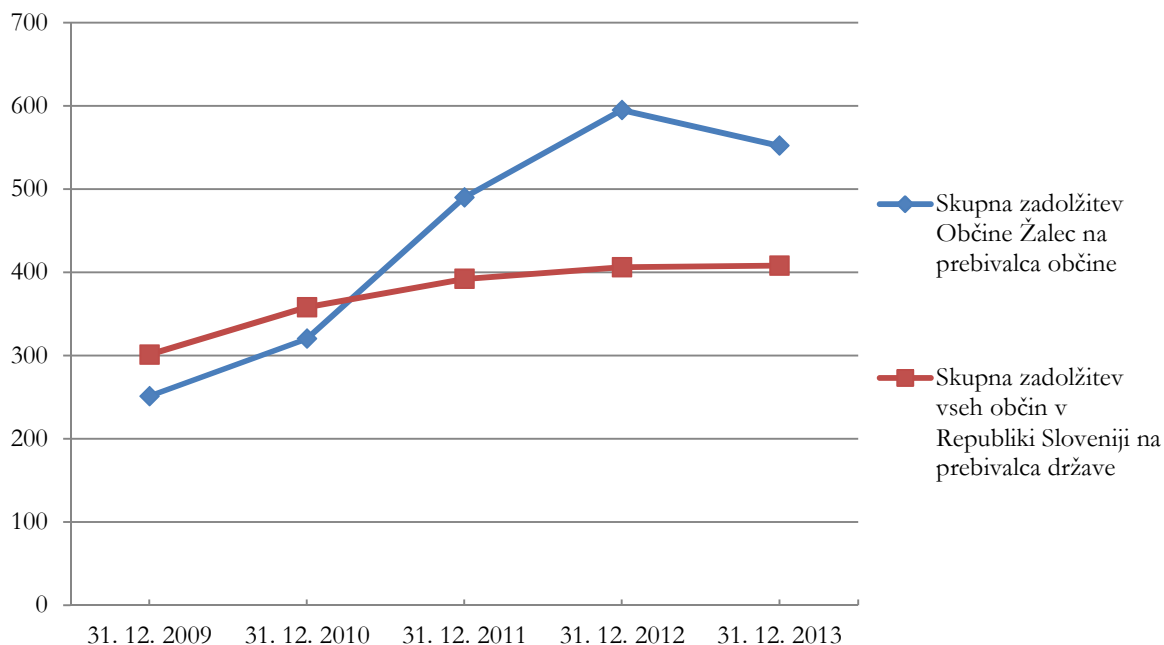
Na sliki 1 je prikazana skupna zadolžitev občine in javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine ter skupna zadolžitev vseh občin in javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na prebivalca države v obdobju od leta 2009 do leta 2013. Zadolžitev je prikazana po stanju na 31. 12. posameznega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

¹⁹ 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.

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. 2012 povečala za 137 odstotkov in je ob koncu leta 2012 znašala 595 evrov na prebivalca občine. Ob koncu leta 2013 se je nekoliko zmanjšala in je znašala 552 evrov na prebivalca občine. Primerjava s povprečnim dolgom vseh občin in javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca kaže, da je bila skupna zadolžitev občine na 31. 12. 2009 in 31. 12. 2010 pod povprečjem občin za 16,6 odstotka oziroma 10,6 odstotka, na 31. 12. 2011 je presegla povprečje občin za 25 odstotkov, na 31. 12. 2012 za 46,6 odstotka in na 31. 12. 2013 za 35,3 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 šest računov za november 2013 v skupnem znesku 4.252 evrov plačala z zamudo (v roku od 42 do 55 dni po prejemu posameznega računa), kar je v neskladju s 25. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014²⁰, 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 Žalec za leto 2013 v 6. členu določa, 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. Skupni obseg prevzetih obveznosti občine, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za blago in storitve in za tekoče transfere, pa ne sme presegati 25 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.

²⁰ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

Občina je v letu 2013 vodila evidenco sklenjenih pogodb in naročilnic, iz katere je za vsako sklenjeno pogodbo oziroma naročilnico razvidna vrednost pogodbe oziroma naročilnice, plačane obveznosti v tekočem letu in skupne prevzete 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 četrtletno 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 (prvi odstavek 10. člena), ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost (drugi odstavek 10. člena), 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 14 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 tistih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, od katerih je pridobila podatke.

2.2.4.a Občina od Razvojne agencije Savinja, Žalec (v nadaljevanju: razvojna agencija Savinja) do 15. 1. 2014 ni pridobila podatkov o stanju njene zadolženosti na 31. 12. 2013, kasneje pa je pridobila letno poročilo, iz katerega je razvidno, da razvojna agencija Savinja ni zadolžena. Od ostalih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pa je občina podatke pridobila.

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

Ukrepi občine

Občina je 12. 11. 2014 od razvojne agencije Savinja pridobila podatke o stanju zadolženosti na 31. 12. 2013.

2.3 Druge ugotovitve

2.3.1 Zaključni račun proračuna občine za leto 2009

2.3.1.a Župan je v letu 2010 pripravil predlog zaključnega računa proračuna občine za leto 2009, ki pa ga ni predložil občinskemu svetu v sprejem. Občina tako nima sprejetega in objavljenega zaključnega računa proračuna občine za leto 2009, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 98. člena ZJF, ki določa, da župan do 15. 4. tekočega leta predloži predlog zaključnega računa proračuna občine občinskemu svetu v sprejem.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Žalec* 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 Žalec 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:

- 12. 11. 2014 od razvojne agencije Savinja pridobila podatke o stanju njene zadolženosti na 31. 12. 2013 – točka 2.2.4.a.

5. PRIPOROČILO

Občini Žalec priporočamo, naj:

- okrepi notranje kontrole pri plačevanju pogodbenih obveznosti.

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 Žalec, priporočeno;
2. Alojzu Posedelu, 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